## *AUTARQUIAS — PRESTAÇÃO DE CONTAS*

### *— Interpretação do art. 77, n.º II, da Constituição.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

Ofício n.º GP-651, de 14 de abril do corrente ano, do Presidente do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários, sôbre prestação de contas dos administradores de entidades autárquicas (PG. 11.910).

O Tribunal resolveu que, instruído o processo como tomada de contas, se solicitassem ao Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio os documentos referentes à prestação de contas do "Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários" relativos ao período que vai da vigência da nova Constituição até 31-12-46. e bem assim os do exercício de 1947, os quais, segundo documento de fls. 2, já foram remetidos ao Departamento Nacional de Previdência Social.

Outrossim, resolveu que, oportunamente, se oficie a S. Excia. o Sr. Presidente da República, comunicando-lhe quais as autarquias que vêm dando cumprimento ao disposto no art. 77, n.º II da Constituição, nos têrmos dos editais dêste Tribunal e da Circular que foi expedida aos Ministérios pela Secretaria da Presidência da República, atendendo ao apêlo do Presidente do Tribunal.

O Sr. Ministro Relator proferiu um voto que foi vencido.

O Sr. Ministro Ernesto Claudino fêz a seguinte declaração de voto:

Vencido quanto à comunicação ao Sr. Presidente da República, respeito às autarquias que cumpriram o seu dever constitucional-legal da remessa da respectiva prestação de contas, dever ainda maiormente moral, pois, no seu entender, a atitude só cabe, no caso dos infratores dessa obrigação, para a devida repressão".

O Sr. Dr. Procurador, Leopoldo Cunha Melo, proferiu o seguinte parecer:

"E' tendência vitoriosa no Direito Administrativo a descentralização dos serviços públicos.

O Estado Moderno ampliou as suas atividades.

Para cumprir melhor a sua alta missão, assumiu o exercício das mais complexas funções.

Saiu de sua anterior concepção individualista e passou a uma concepção econômico-social, intervindo na seara das atividades privadas, para disciplinã-las em função da coletividade.

Com o exercício de suas novas atividades, o Estado Moderno deixou de ter sòmente problemas políticos, para tê-los, com relevância, econômicos e sociais.

Daí, surgiu a contingência de desarticularem-se da sua gestão mais direta diversos serviços públicos, constituindo-se órgãos ou certas entidades para executá-los, como delegados do próprio Poder Público.

São êsses órgãos ou entidades de formas as mais variadas, conforme os seus objetivos, criações legais do Estado, pessoa jurídica de direito público, exercendo um *manus publicus* ou administrando uma parte do próprio patrimônio público.

Têm autonomia de organização e funcional, mesmo algumas prerrogativas de pessoas jurídicas de direito público.

Mas, porque realizam serviço público, ou, porque administram patrimônio público, os referidos órgãos não saem, de todo, do contrôle e da fiscalização financeira do próprio órgão criador — O Estado.

As administrações autônomas, a que se dá o nome de *autarquias*, existem, hoje, em profusão em todos os países, mesmo os de regime fascista, essencialmente centralizadores como a Alemanha e a Itália, de triste memória.

Ampliando as suas atividades, o Estado, necessitou criar outras formas administrativas para exercê-las.

Enfrentando a cupidez duma economia privada que se sobreponha aos mais legítimos interêsses da coletividade, que pretendia sobrepor-se a êle próprio, aumentando assustadoramente os desequilíbrios sociais e econômicos do mundo, o Estado vem, dia a dia, estendendo a sua ação no terreno econômico.

Em conseqüência dêsse alargamento das atividades estatais, iniciou-se, como bem disse o Sr. Sousa Costa, em 1935, "pouco a pouco, na administração pública uma separação entre administração soberana (exercício do poder soberano) e administração pública em matéria econômica (ou administração industrial do Estado). (*Apud* Temístocles Cavalcânti, *Dir. Administrativo*, vol. 4).

No direito administrativo atual, pois como corolário da pletora de atividades estatais, os serviços públicos são exercidos:

1 — Pelo próprio Estado, com os órgãos centralizados, as próprias administrações públicas;

2 — Pelas entidades autárquicas, órgãos paraestatais, descentralizados da Administração;

3 — Pelos concessionários dos mesmos serviços;

4 — Pelas sociedades de economia mista, quando investidas de funções públicas.

As autarquias, especialmente, entre nós, são meras criações legais.

Êsse conceito das nossas autarquias vamos encontrar entre outros diplomas legais, muito claro no decreto-lei n.º 6.016, de 22 de novembro de 1943, onde se lê, no art. 2.º: "Considera-se autarquia, para efeito dêste decreto-lei, o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implìcitamente reconhecida por lei".

No citado diploma legal, atribui-se claramente às autarquias personalidade jurídica de direito público, e se dispõe sôbre a imunidade dos *seus bens, rendas e serviços*.

Originaram-se essas entidades, pois, como *criações* legais, da evolução teórica do Estado, que, hoje, se dirige para uma crescente descentralização dos serviços públicos, facilitando-lhes o desenvolvimento em benefício do bem estar coletivo.

Entre nós, vamos encontrar os embriões de nossas autarquias, em 1808 e 1831, respectivamente, o Banco do Brasil, criado por D. João VI, e, as Caixas Econômicas, inicialmente, instituições privadas.

De 1930 para cá, elas se multiplicaram.

Temos uma difusa e confusa legislação, criando-as de todos os tipos e com as mais variadas finalidades — corporativas, culturais, de assistência e previdência, de fiscalização e contrôle da produção, de exploração industrial e de execução de grandes obras públicas.

E, além disto, temos um novo tipo — as emprêsas incorporadas ao patrimônio nacional.

Tudo isto sem regulamentação, sem um estatuto orgânico, obedecendo cada entidade aos dispositivos de muitas leis esparsas, duma tumultuária legislação.

Certamente, tudo isto não pode ser padronizado, dada a diversidade dos objetivos de tôdas essas criações le-

gais, que, pela própria missão que lhes incumbe, não podem ser entrosadas em modelos rígidos, disciplinados, senão em suas linhas mestras, por um só diploma legal.

Poupando-nos de qualquer digressão doutrinária sôbre o conceito dessas novas entidades de direito público mesmo dum rebuscamento tormentoso de nossa legislação sôbre elas, passamos ao objeto do presente processo, em que se cogita *das contas*, não prestadas em forma legal, pelo Senhor Presidente do I. A. P. C. autarquia de previdência social.

As nossas Constituições de 1934 e 1946, em seus arts. 101, § 3.º e 77, n.º 77, n.º II, já se referem às autarquias.

Reconhecem-lhes, portanto, a existência.

Na vigência da Constituição de 1937, a fiscalização dos serviços autônomos e descentralizados era regulada pelas leis que os estabeleceu, (decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938, art. 55).

A competência privativa atribuída ao Tribunal de Contas para *julgar as contas dos responsáveis por bens ou dinheiros públicos*, data de 1896, muito embora não constasse dos textos constitucionais de 1891.

Em 1934, 1937 e 1946, passou essa competência a figurar nos próprios dispositivos constitucionais.

E, agora, na nossa última Constituição, em 18 de setembro de 1946, no art. 77, n.º II, se dispôs: Compete ao Tribunal de Contas: "Julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, *e as dos administradores das entidades autárquicas*".

Como se vê, aos textos constitucionais de 1946, sôbre a competência do Tribunal de Contas sôbre *os responsáveis por bens e dinheiros públicos*, se acrescentou "*e as dos administradores das entidades autárquicas*".

De certo modo, em relação aos administradores das entidades autárquicas cujo patrimônio no todo ou em parte, é constituído por bens ou dinheiro públicos, o acréscimo à competência do Tribunal de Contas, é dispensável.

Eis que, os administradores de entidades em tais condições, como responsáveis, evidentemente, por bens ou dinheiros públicos, já se achavam sob a jurisdição do Tribunal de Contas, incluídos na sua competência geral e privativa de *julgar todos aqueles que são responsáveis por bens ou dinheiros públicos*.

Assim, nas autarquias que exploram serviços públicos, como por exemplo: Estrada de Ferro Central do Brasil, Noroeste do Brasil, Viação Paraná-Santa Catarina, S. N. A. P. P., Lóide Brasileiro, Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, Comerciários, Bancários, Marítimos, Transportes e Cargas e outras, cujos patrimônios são constituídos por bens públicos e por contribuições em dinheiro da Fazenda Nacional, evidentemente, os seus administradores, a nosso ver, *ex-vi* nos têrmos da primeira parte do art. 77, n.º II, já estão sujeitos, quanto às contas de sua gestão, ao julgamento do Tribunal.

Mas, o acréscimo à competência do Tribunal de Contas, expresso nestes têrmos: — "*e as contas dos administradores das entidades autárquicas*" — teve o propósito de atribuir-lhe competência de julgar e conhecer de tôdas as contas das administrações autárquicas, mesmo daquelas para cujo patrimônio, no todo ou em parte, a Fazenda Nacional não contribuiu, nem contribui.

Eis que, essas outras autarquias, como as corporativas, as reguladoras da economia, de produção, circulação, distribuição e outras, realizem serviços públicos, exercem, como criações legais, parcelas de poder público.

Algumas delas cobram, em compensação das utilidades que prestam, taxas criadas pelas leis que as instituiram.

Avisadamente andaram, pois, os Constituintes de 1946, estabelecendo o contrôle financeiro de todos os tipos de autarquia pelo Tribunal de Contas, ao menos, quanto *à legalidade das contas dos seus administradores*. Inscreveram na nossa Magna Carta um postulado de alta moralidade administrativa, já há muito reclamado.

Sob o aspecto de utilidade conveniência ou oportunidade dos atos dos administradores autárquicos, em matéria financeira, escapara à competência do Tribunal conhecer e julgar, tal qual se pratica em relação aos atos do pró-

prio Govêrno, em obediência ao art. 56 da sua Lei Orgânica — citado decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938.

As dúvidas sôbre o cumprimento do art. 77, n.º II, da Constituição de 1946, a meu ver, pelo menos, no tocante às contas das administrações das entidades autárquicas, em cujo patrimônio se acham bens e dinheiros públicos, não procedem.

Para conhecimento e julgamento dessas contas, o Tribunal aplicará as leis e instruções vigentes sôbre os *processos de tomada de contas*, embora essas leis e instruções, estejam, há muito, reclamando uma atualização, uma reforma geral para os próprios casos velhos e, de preferência, para os novos, como por exemplo, *os das contas das autarquias*, agora, trazidas à competência do Tribunal.

Atenda-se mais a que o exemplo dos Constituintes de 1934 não foi seguido pelos de 1946.

Aqueles, claramente, deixaram ao legislador ordinário a competência de legislar sôbre a fiscalização financeira dos serviços autônomos e descentralizados, êsses, ao contrário, limitaram-se a dizer que ao Tribunal de Contas competia "*julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas*"

Assim, o dispositivo sôbre o assunto, em 1934, ficou dependendo de legislação ordinária; o de 1946, é, a nosso ver, auto-executável, pois não se fêz a ressalva de 1934.

E, tendo, em vista o alto sentido dêsse último dispositivo, não se pode pretender que o Tribunal de Contas deixe de executá-lo a pretêxto de que não há legislação ordinária traçando normas para a sua execução.

A nosso ver, mesmo desaparelhado da legislação especial que os processos de tomadas de contas, de tôda a espécie, e não só dos administradores autárquicos, estão a reclamar, deve executá-lo, exercendo a nova competência que lhe foi atribuída.

Realmente, confessamos, seria desejável o dispositivo do art. 77, n.º II, *in fine*, da Constituição de 18 de setembro de 1946, nesta hora, já tivesse merecido do Poder Legislativo a atenção necessária, aparelhando-se o órgão competente, a que incumbe executá-lo, *seu colaborador*, duma legislação especial sôbre o assunto.

Mas, se por motivos de fôrça maior, isto não foi feito, nem por isto, a nosso ver, deve o Tribunal de Contas deixar de promover as providências necessárias de acôrdo com o Regulamento Geral de Contabilidade e suas Instruções, compelindo os Srs. administradores das autarquias ao cumprimento do seu dever de prestar contas do vultoso patrimônio público sob sua gestão.

Nesse sentido, prestigiando uma representação do Sr. Presidente do Tribunal, o Chefe do Govêrno — General Eurico Gaspar Dutra — já fêz baixar a seguinte circular:

"Senhor Ministro:

De ordem do Presidente da República, e considerando:

*a*) que compete ao Tribunal de Contas, *ex-vi* do art. 77, II, da Constituição, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores de entidades autárquicas;

*b*) que aquele Tribunal, por edital publicado no *Diário Oficial* de 26 de junho último, declarou, para conhecimento dos presidentes, diretores ou administradores das entidades autárquicas ou órgãos autônomos, que o prazo para a remessa dos processos de tomada de contas, referentes ao exercício de 1947, terminará em 15 do corrente mês, isto é, seis meses após o encerramento do referido exercício, como estabelece o art. 46, § 4.º, do decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938;

*c*) que o Tribunal de Contas no ofício n.º 620, P-48, de 29 de junho próximo passado, que dirigiu ao Presidente da República, salienta que a demora por parte dos dirigentes responsáveis implica em inobservância de mandamentos legais, que lhes cumpre respeitar;

*d*) que, como acentua, ainda, graves interêsses de ordem administrativa, financeira e orçamentária estão a reclamar o exato cumprimento do têxto contitucional, para salvaguarda de vultosos valores patrimoniais confiados àquelas entidades que, após o advento da Constituição, não mais estão isentas do contrôle daquele Tribunal;

*e*) que foram expedidas, oportunamente, por esta Secretaria, as Circula-

res 22 e 13, de 19 de dezembro de 1946 e de 6 de outubro de 1947, respectivamente, recomendando que as entidades autárquicas remetessem à Contadoria Geral da República, até 31 de janeiro de cada ano, improrrogàvelmente, os balanços referentes ao exercício anterior; e, finalmente

*f*) que tais determinações não têm sido observadas, como informa o Tribunal de Contas, apesar dos sucessivos editais que têm publicado e registra a Contadoria Geral da República, no Relatório de 1947.

Solicito dos Ministros de Estado a que estejam vinculados órgãos autônomos ou entidades autárquicas, que, com a máxima urgência;

*a*) determinem o fiel cumprimento da legislação vigente, reguladora do assunto;

*b*) apurem quais os órgãos e entidades que não a cumpriram, marcando-lhes prazo improrrogável, para que o façam, remetendo ao Tribunal de Contas, dentro do prazo pelo mesmo fixado, os processos de tomadas de contas, referentes ao exercício de 1947, e à Contadoria Geral da República os balanços relativos a êsse exercício; e

*c*) que apliquem aos responsáveis pela inobservância de dispositivos legais e ordens superiores as penalidades que couberem, comunicando a esta Secretaria, com brevidade, para conhecimento do Presidente da República, os nomes dos mesmos. — *José Pereira Lira*, Secretário da Presidência da República. (Expedida a todos os Ministérios a 8-7-48).

Essa circular, revelando os altos propósitos de moralidade que inspiram o Sr. General Eurico Dutra na administração do país, ecoou auspiciosamente na opinião pública, muito embora, até êste momento, não tenha sido cumprida pela maioria dos Srs. administradores das nossas entidades autárquicas.

E de acôrdo com a orientação que adotamos no presente parecer, como *ultima verba* e *ultima ratio*, podemos também invocar a decisão unânime do Tribunal, proferida em 28 de janeiro de 1947, nestes têrmos:

"O Tribunal resolve responder que as entidades autárquicas, em relação aos seus administradores, sujeitos à prestação de contas perante o Tribunal de Contas, *deverão observar, na organização dos respectivos processos*, as disposições legais e regulamentares em vigor, no que lhes fôr aplicável". (Vide consulta da Comissão Executiva dos Produtos de Mandioca — autarquia classificada *como* reguladora da economia — produção, circulação e distribuição de crédito — conforme classificação dos autores e em documentos oficiais).

E essa autarquia foi a que, até agora, melhor procurou cumprir o dispositivo do art. 77, n.º II, *in-fine* da Constituição, enviando suas contas ao Tribunal.

Por tais considerações, somos de opinião que, não estando mais em vigor o decreto-lei n.º 8.742, de 19 de janeiro de 1946, naquilo em que colide com o dispositivo do art. 77, n.º II, *in-fine*, da Constituição de 18 de setembro de 1946, as contas do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários criado pelo decreto n.º 24.273, de 22 de maio de 1934, desde a vigência daquele dispositivo, devem vir ao conhecimento e julgamento do Tribunal de Contas.

A comunicação constante do ofício de fls. 2 do Presidente da referida autarquia, por autores e leis incluída entre as autarquias — de previdência e assistência social, da qual a Fazenda Nacional é contribuinte, juntamente com empregados e empregadores, não tem o menor fundamento legal, e, assim não justifica, de qualquer maneira, o procedimento do seu signatário.

Propomos, pois, que se oficie ao Sr. Ministro do Trabalho requisitando as contas que se dizem já prestadas de 19 de setembro de 1946 para cá e solicitando providências no sentido de ser cumprido pelos senhores administradores das autarquias *sob sua jurisdição*, o art. 77, n.º II, *in fine*, da Constituição Federal, como já determinou o Sr. Presidente da República.

E' o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 26 de julho de 1948. — *Leopoldo Cunha Melo*".