## *TOMADA DE CONTAS — S. E. S. I.*

*— Exame das contas apresentadas pelo Presidente do Conselho Nacional do Serviço Social.*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 47.712-49

DECISÃO

Armando de Arruda Pereira, Presidente do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (SESI). — O Tribunal mandou oficiar ao Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, que mantém representante junto ao Conselho Nacional do SESI, solicitando-lhe as necessárias providências a fim de que sejam indicadas, das importâncias entregues pelo IAPETC ao SENAI, quais as que se destinavam a essa entidade e quais as que pela mesma deveriam ser recolhidas ao SESI.

Parecer do Sr. Auditor Ewald S. Pinheiro:

"Já fiz o relatório do processo, quando nêle funcionei, pela primeira vez, em sessão de 27 de maio último.

Minha proposta, naquela oportunidade, não foi adotada pelo Tribunal, que determinou o prosseguimento do processo, para o levantamento das contas do responsável.

Segundo os dados coligidos pela Diretoria, a arrecadação em proveito do SESI, de setembro de 1946 a dezembro de 1950, elevou-se às seguintes cifras:

| | | |
|---|---|---|
| I. A. P. M. .. | Cr$ | 33.068.128,70 |
| I. A. P. I. .... | Cr$ | 977.915.792,00 |
| Total ..... | Cr$ | 1.010.983.920,70 |

Quanto ao I A. P. E. T. C., não foi possível fixar-se a soma exata. Arrecada êste, englobadamente, as contribuições para o SESI e o SENAI, que atingiram a Cr$ 62.029.029,70, dos quais foram postos à disposição desta última entidade, até 30 de junho de 1950, Cr$ 29.599.793,70.

E' necessário relembrar os incidentes ocorridos nestes autos. Dêles tem o Tribunal perfeito conhecimento.

Desde 5 de agôsto de 1949 — há quase quatro anos — as contas do SESI foram solicitadas sem êxito, pois essa entidade apega-se à decisão judicial (*Diário de Justiça* de 7-3-50) para eximir-se daquela obrigação.

O Tribunal, em face da segurança concedida, cindiu-se em duas correntes doutrinárias: a primeira entende que, malgrado à sentença, o processo deve prosseguir (sessões de 5-7-1950 — fls. 150; 27-5-1953 — fls. 352 v.); a segunda sustenta que se deve aguardar a decisão final do Judiciário (sessão de 8-2-1950 — fls. 140).

Em sessão de 27 de maio último, manifestei-me neste sentido, que não prevaleceu em Plenário.

Assim, julgo do meu dever, como Relator do processo, consignar o meu ponto de vista sôbre a matéria.

Entendo achar-se o SESI obrigado a prestar contas a êste Tribunal, visto estar compreendido entre as entidades catalogadas no art. 139, letra *b*, da Lei n.º 830, de 24 de setembro de 1949.

Com a decisão de 5 de julho de 1950 — fls. 150 — baseou-se "na flagrante incompetência do Juiz que concedeu liminarmente o mandado, com violação do art. 101, item III, da Constituição", pelo que o Tribunal "não estava obrigado a acatar a medida de segurança" (proposta do Sr. Ministro Oliveira Lima, constante do processo), parece-me que a questão a ser enfrentada é a da competência do ilustre prolator da sentença.

O exame da tese suscita a fixação da posição hierárquica do Tribunal de Contas, no plano constitucional do país.

Nossas quatro Constituições republicanas legaram ao Tribunal, em linhas gerais, o mesmo lineamento. A de 24 de fevereiro de 1891, mais concisa para

pôr-se em dia com o figurino da época estabeleceu no art. 89:

"É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da Receita e Despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros dêste Tribunal serão nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e sòmente perderão seus lugares por sentença".

Note-se que o Decreto n.º 966-A, de 17 de novembro de 1890, que instituíra o Tribunal, assegurara aos seus membros, com voto deliberativo "as mesmas garantias de inamovibilidade que os membros do Supremo Tribunal Federal", tendo Rui Barbosa, ao propor a criação do Tribunal, o caracterizado como "corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura, que, colocada em *posição autônoma*, com atribuição de revisão e julgamento, *cercado de garantias contra quaisquer ameaças*, possa exercer suas funções vitais no organismo constitucional" (grifamos).

Nas Constituições de 1934, 1937 e 1946 acentuou-se a tendência de fortalecimento do Tribunal, para permitir o fiel desempenho das suas elevadas e complexas funções.

Assim, a Constituição de 1934, colocando o Tribunal entre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais, deu-lhe a atribuição de acompanhar diretamente ou por delegações, a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (art. 99). Estipulou que os seus Ministros seriam nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, tendo as mesmas garantias dos Ministros da Côrte Suprema (art. 100). Estendeu, ainda, ao Tribunal as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários quanto à organização do seu Regimento Interno e de sua Secretaria (art. 100, parágrafo único) e fixou, no art. 76, item I, letra *b*, a competência daquela Côrte para processar e julgar originàriamente os Ministros do Tribunal de Contas, nos crimes comuns e nos de responsabilidade.

A Constituição de 1937 deferiu ao Tribunal a atribuição de acompanhar, diretamente ou por delegações, a execução orçamentária e julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União (art. 114). Repetiu, ainda, no art. 114, cuja redação foi modificada pela Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, para ser excluída a referência "com a aprovação do Conselho Federal" e no artigo 101, item I, letra *b*, os arts. 100, sem o parágrafo único, e 76, item I, letra *b*, da Lei Magna de 1934.

A Lei Básica de 1946 (art. 77) acresceu à competência constitucional do Tribunal de Contas o julgamento das contas dos administradores das entidades autárquicas e da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões. Devolveu-lhe pelo art. 76, § 2.º, as garantias outorgadas aos Tribunais Judiciários (art. 97), que a Carta de 1937, afastando-se da Constituição de 1934, omitira. Assegurou, no art. 76, § 1.º, o provimento do cargo de Ministro pela forma fixada nas Constituições de 1891, art. 89, 1934, art. 100, de 1937, art. 114 e reproduziu a regra estabelecida anteriormente, quanto ao processo e julgamento dos Ministros do Tribunal. Conferiu a êstes, finalmente, os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juízes do Tribunal Federal de Recursos (art. 76).

E' êsse o perfil constitucional do Tribunal de Contas, desde sua criação até os nossos dias.

Uma constante nêle se observa: a preocupação indisfarçável de ressaltar o plano superior em que é situada a instituição, inclusive pelas prerrogativas não evidenciam apenas a real hierarquia dos Ministros do Tribunal. Revelam, implìcitamente, a própria projeção da entidade.

Ora, se os Ministros do Tribunal de Contas, equiparados aos membros do Supremo Tribunal Federal (Constituições de 1934 e 1937) e do Tribunal Federal de Recursos (Constituição de 1946), são processados e julgados pela mais alta

Côrte de Justiça do país, a que órgão do Poder Judiciário deverá caber a decisão das causas, perante êle intentadas, quando estiver em julgamento ato do Tribunal de Contas?

Aos juízes da Fazenda Pública? Ao Tribunal Federal de Recursos? Ao egrégio Supremo Tribunal Federal?

Ao Supremo Tribunal Federal, sem dúvida, ao nosso ver.

A resposta afirmativa, quer à primeira indagação, quer à segunda, nos levará, *data venia*, à seguinte conclusão: nosso Código Fundamental tem o vício imperdoável de conferir aos Ministros do Tribunal de Contas maiores garantias do que ao próprio Tribunal. Tal raciocínio seria mais do que contraditório. Constituiria rematado paradoxo, evidentíssimo, um contrassenso.

É ensinamento doutrinário incontestável o de que a lei não se interpreta apenas pelo que contém as suas palavras. Não pode ela gerar contradições, nem conduzir a absurdos. Devemos vê-la em seu conjunto, pois, para bem aplicá-la, não podemos isolar-lhe os dispositivos, dando-lhes interpretação incompatível com o sistema que a lei constituiu.

Daí existir, em hermenêutica, o processo sistemático, que consiste em "comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto" — (Carlos Maximiliano, *Hermenêutica*, pág. 161).

Não é de hoje tal compreensão. O mesmo autor ensina que já os romanos afirmavam ser "contra o direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos em vez da lei em conjunto, só uma parte da mesma".

O mandado de segurança é garantia constitucional. Cabe para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus*, seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso do poder (Constituição, art. 141, § 24).

No art. 101, item I, letra *i*, a Constituição indica os casos em que compete ao Supremo Tribunal Federal processá-los e julgá-los originàriamente. Não está inscrito aí o Tribunal de Contas. Concluir-se-á, inquestionàvelmente, que houve exclusão?

Não dou pela exclusão. Houve, quando muito, omissão. A primeira seria intencional. A segunda, explicar-se-ia com o que escreve Carlos Maximiliano, na obra citada, págs. 25 e 28: "Embora clara a linguagem, fôrça é contar com o que se oculta por detrás da letra da lei: deve esta ser encarada como uma obra humana, com tôdas as suas deficiências e fraquezas..."

O jurista "afirma o que o legislador decretaria, se previsse o incidente, e o quisesse prevenir ou resolver".

Pontes de Miranda vê a questão por êsse prisma quando afirma:

"Na sistemática da Constituição de 1946, sempre que a autoridade é federal, há competência originária ou recurso ordinário em matéria de *habeas-corpus* (*aliter*, de mandado de segurança: *a*) competência originária do Supremo Tribunal Federal, se coator ou paciente é tribunal, funcionário ou autoridade de cujos atos estejam diretamente sujeitos à jurisdição do Supremo Tribunal Federal) Presidente da República, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Tribunal Federal de Recursos, Superior Tribunal Militar, Superior Tribunal Eleitoral, Tribunais de Justiça, *Tribunal de Contas...*" (grifamos) (*Com. à Constituição de 1946*, vol. 2, pág. 287).

Dir-se-á que a competência é, em regra, expressa. Certo. Não nos esqueçamos, porém, de que até o silêncio se interpreta (Carlos Maximiliano, obra cit., pág. 23).

Aliás, a competência pode entender-se implícita. Afirma Castro Nunes, no livro *Do Mandado de Segurança*, página 263: "Mas por implícita se deve ter, segundo penso, essa mesma competência, nas hipóteses figuradas, por fôrça de compreensão".

Ressalta o mesmo autor, à pág. 294, que o Supremo Tribunal Federal admitiu competência originária "inteiramen-

te fora dos textos do Código e do Regulamento do Tribunal, e por unanimidade de votos", em mandado de segurança impetrado contra ato de juiz que destituíra agrimensor nomeado e compromissado em ação demarcatória.

Noutro julgamento, inda o Supremo Tribunal Federal (Carlos Maximiliano, *Hermenêutica*, pág. 55), interpretando o art. 60, letra *d*, da Constituição de 1901, considerou "como se não foram escritas, porque prevaleceram, por engano", as quatro últimas palavras daquele inciso constitucional.

O Tribunal de Contas, em matéria de tomada de contas, é órgão judicante. Funciona, como Tribunal de Justiça e as suas decisões têm fôrça de sentença (Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, arts. 69 e 70).

Em que organização judiciária pode um juiz de primeira instância reformar ou rever sentenças dos tribunais?

A lei que disciplina o mandado de segurança (Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951) o admite contra sentença judicial (Castro Nunes, obra citada, página 106). A sentença sucessiva faz coisa julgada (pág. 41) e a sua inexecução importa em crime de desobediência (pág. 375).

Contra a coisa julgada nem a lei pode investir (Constituição, art. 141, § 4.º).

De uma sentença injusta ou ilegal cabem os remédios judiciais previstos.

Entendo que, perante o Supremo Tribunal Federal, deve ser suscitado conflito de jurisdição, nos têrmos do artigo 101, item I, letra *f*, da Constituição.

Ao Sr. Dr. Procurador, que, no caso, tão brilhantemente tem representado o Tribunal perante o Judiciário, seria dada a incumbência de sustentar as razões do Tribunal. — Em 22 de julho de 1953. — *Evaldo Pinheiro*, Auditor.