PRESTAÇÃO DE CONTAS — PETROBRÁS

— As contas da administração da Petróleo Brasileiro S. A. — Petrobrás não estão sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas da União.

— Interpretação do art. 32 da Lei n.º 2.004, de 1953.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 8.404-55

DECISÃO

Relatório do Sr. Auditor Carlindo Hugueney, quanto à prestação de contas da Petróleo Brasileiro S. A. — Petrobrás Proc. n.º 8.404-55 (Exercício de 1954):

A Petróleo Brasileiro S. A. — Petrobrás, em 31 de março de 1955, em cumprimento ao disposto no art. 32 da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, encaminhou a êste egrégio Tribunal as suas contas gerais relativas ao exercício parcial de 1954.

Conforme sustenta o informante, no parecer de fls. 2, após transcrever o disposto no art. 32 da Lei n.º 2.004, de 1953:

"Preliminarmente, cabe ao Plenário do Tribunal de Contas julgar da constitucionalidade do mencionado dispositivo legal, máxime no que concerne ao trecho constante do parágrafo único, *v. g.*:

"O Tribunal de Contas *limitar-se-á a emitir parecer* sôbre as contas que lhe forem enviadas".

Isto porque poderia tal trecho ser inculcado de colidir com o conhecido preceito constitucional contido no art. 77, o qual determina ser uma das atribuições precípuas do Tribunal de Contas a de:

"II — julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e a dos administradores das entidades autárquicas".

Aditando êsse parecer entendeu o Sr. Diretor de Tomada de Contas que:

"11. Os elementos transmitidos com o ofício de fls. 1 são os Balanços de uma sociedade anônima que não se identificam com as contas de uma entidade pública, responsável pela custódia de bens públicos da União.

12. A esfera de competência dêste Tribunal, traçada na Constituição, não abrange as contas de sociedade dessa natureza, mesmo que atente para os interêsses da União na formação do capital e como acionista da Petrobrás.

13. Assim, em face da Constituição e da lei ordinária que regula o processo de prestação de contas dos responsáveis por bens públicos, inclusive dos administradores de bens de autarquias, não se justificaria a submissão ao pronunciamento dêste Tribunal, dos Balanços e contas que ora lhe são presentes.

14. Mas, a lei especial, por fôrça da qual se constituiu a "Petrobrás", manda no

"Art. 32. A Petrobrás e as sociedades dela subsidiárias enviarão ao Tribunal de Contas, até 31 de março de

cada ano, as contas gerais da Sociedade, relativas ao exercício anterior, as quais serão por aquêle remetidas à Câmara dos Deputados e Senado Federal".

E o parágrafo único dêsse artigo precisa o fim para que são remetidas essas contas:

"Parágrafo único. O Tribunal de Contas limitar-se-á a emitir parecer sôbre as contas que lhe forem enviadas. E o Congresso Nacional, depois de tomar conhecimento das mesmas, sem julgá-las, e do parecer do Tribunal, adotará, por qualquer de suas Casas, quanto ao assunto, as medidas que a sua ação fiscalizadora entender convenientes".

Limitar-se-á a emitir parecer sôbre as contas, diz a lei.

15. Nos têrmos em que foi definida a competência dêste Tribunal em relação às contas da "Petrobrás", pela Lei n.º 2.004, de 1954, parece que o seu art. 32 restringe a atuação de um órgão que tem a sua órbita de ação fixada na Constituição.

16. Efetivamente, a competência do Tribunal de Contas, fixada na Constituição, o situa como Órgão Fiscal da execução do orçamento e como *julgador* das contas dos responsáveis e dos atos de concessões e contratos (art. 77).

Essa competência constitucional do Tribunal se exercita, como se vê, através de *julgamentos e atos decisórios*.

Como julgador de contas públicas o Tribunal funciona como Tribunal de Justiça.

Sòmente quando se pronuncia sôbre as contas do Presidente da República, a manifestação do Tribunal se traduz por um *parecer*, conforme dispõe, expressamente, a Constituição (§ 4.º do art. 77).

17. Se a lei ordinária decide, ao criar um órgão ou entidade, submeter as suas contas ao pronunciamento do Tribunal de Contas, não pode, sem atentar contra o preceito constitucional, retirar-lhe, em relação a essas contas, a sua competência originária e privativa de julgá-las.

Essa a questão preliminar, que suscita a aplicação do art. 32 da Lei n.º 2.004, no tocante ao pronunciamento dêste Tribunal sôbre as contas da "Petrobrás".

Se, apesar dos têrmos dêsse dispositivo legal, mas tendo em vista a natureza de sua competência constitucional, o Tribunal decidir que lhe cabe *julgar* as contas da Petrobrás, ter-se-á que dar ao presente processo a instrução pertinente (tomada de contas) que competirá a esta Diretoria, na forma do art. 92 da Lei n.º 830, de 23-9-49.

18. Se, porém, o egrégio Tribunal decidir que a sua competência, na espécie, *deve limitar-se ao parecer* a que se refere o art. 32 da Lei n.º 2.004, o rito processual, no caso, foge à disciplina prevista no art. 92 da Lei n.º 830 citada, afetando-se, então, a instrução do processo a uma Diretoria de Fiscalização Financeira competente".

O Sr. Adjunto de Procurador, então em exercício, Fernando Mário de Oliveira e Cruz, após considerações gerais focaliza, com base na opinião de Pontes de Miranda, que "pode o Tribunal de Contas, no julgamento de contas de responsáveis por dinheiros ou bens públicos, *interpretar* a Constituição, definitivamente, e julgar da *constitucionalidade* das leis, regulamentos ou atos do Poder Executivo? O Tribunal de Contas tem duas funções: uma, que é a antiga, ligada à *execução orçamentária*, e outra, de julgamento das contas. Tanto numa quanto noutra é possível que ocorra a necessidade de se responder à pergunta: *é ou não inconstitucional?*

Como Tribunal, tem de julgá-lo.

Imaginemos que texto de lei retire ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos; tendo de pronunciar-se a respeito, cabe ao Tribunal de Contas julgar-se competente e, pois, inconstitucional a lei. Seria possível, sòmente porque surgiu lei em sentido contrário, retirar o Tribunal de Contas, a si mesmo, a competência? De modo nenhum".

Em seguida focaliza S. Senhoria:

"Duas questões podem ser suscitadas para concluir-se pela inconstitucionalidade ou não do parágrafo único do art. 32 da Lei n.º 2.004:

1.º) A administração da Petrobrás é responsável por dinheiros e outros bens públicos?

2.º) Pode o Tribunal de Contas, por uma lei ordinária, ter sua competência constitucional reduzida, deixando de julgar as contas de um responsável para limitar-se a emitir parecer?

Após examinar o problema, conclui:

"Para esta Procuradoria, não subsiste dúvida quanto ao fato de, sendo as ações subscritas pela União, *bens públicos*, o responsável pela administração da sociedade gerir, em conseqüência, *bens públicos*, devendo, assim, prestar contas ao Tribunal, conforme competência expressa no art. 77, II, da Constituição federal, só excetuada no caso das contas do Presidente da República, conforme dispõe o § 4.º do mesmo artigo constitucional.

Quanto à segunda questão, sendo o dispositivo constitucional (art. 77, II), de caráter geral, dando competência ao Tribunal para *julgar* as contas de todos os responsáveis por dinheiros e *outros bens públicos*, com a exceção prevista expressamente no § 4.º, não pode uma lei ordinária, sem atentar frontalmente contra o preceito constitucional, limitar essa atribuição determinando, como o parágrafo único do art. 32 da Lei n.º 2.004, que o Tribunal se limite a *dar parecer* sôbre as contas de um responsável, que lhe são presentes por imperativo legal".

E conclui S. Sa.:

"Face ao exposto, esta Procuradoria é de parecer que, tendo em vista a competência conferida pelo art. 77, II, da Constituição federal e o que dispõe o art. 32, *caput*, da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, o Tribunal determine a baixa dos autos à Diretoria de Tomada de Contas, para instrução, na forma do art. 92 da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, julgando inconstitucional o parágrafo único do citado art. 32 da Lei n.º 2.004".

Foi o processo submetido ao egrégio Tribunal, pelo Auditor Ewald Sizenando Pinheiro, em sessão de 7 de novembro de 1956, com o seguinte pronunciamento, *verbis*:

"A decretação da inconstitucionalidade de lei é tema da mais alta relevância jurídica e política. São unânimes os autores em proclamar a altitude da matéria, cujo exame exige, por isso mesmo, modelar dosagem de prudência".

A lição de Carlos Maximiliano, em obra clássica sôbre o assunto, é indispensável. Diz o mestre insigne:

"Tôdas as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo, portanto, se a incompetência, a falta de jurisdição ou a inconstitucionalidade em geral não estão *acima de tôda dúvida* razoável, interpreta-se e resolve-se pela manutenção do deliberado por qualquer dos três ramos em que se divide o Poder público. Entre duas exegeses possíveis, prefere-se a que não infirma o ato da autoridade.

Os tribunais só declaram a inconstitucionalidade de leis quando esta é evidente, não deixa margem a séria objeção em contrário (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 370).

Outra não é a opinião do Professor Paulino Jacques:

"A inconstitucionalidade da lei só é declarada pelos tribunais, quando fôr clara, evidente e manifesta... Na dúvida, decidem os tribunais pela constitucionalidade da lei, que se presume tal, até prova em contrário. Faz-se necessário dar estabilidade à legislação criada à sombra da Constituição e prestigiar o legislador ordinário" (*Curso de Direito Constitucional*, pág. 276).

A configuração jurídica da Petrobrás deve ser aqui fixada. Dúvida inexiste quanto ao fato de ser ela uma sociedade de economia mista.

Como se caracterizam tais entidades?

Seabra Fagundes, citando autores renomados, vê nessas sociedades uma modalidade de descentralização em regime

de cooperação (*O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, págs. 42 e 43).

Temístocles Cavalcânti afirma que as sociedades de economia mista têm "a estrutura de direito privado" (*Tratado de Direito Administrativo*, pág. 337), pelo que o Estado acionista as reveste "de tôdas as características de pessoa privada, integrada no regime das leis comerciais, obediente aos estatutos das sociedades anônimas, embora tenha um predomínio numérico no capital da sociedade" (obra citada, pág. 334).

Serão *exclusivamente* públicos os dinheiros e bens que constituem o patrimônio da Petrobrás? Estão as suas contas abrangidas pelo mandamento constitucional dado como vulnerado?

Sendo o capital da Petrobrás subscrito pela União e por particulares, claro está que *exclusivamente* público não pode ser êle considerado. As sociedades de economia mista escapam ao contrôle do Tribunal de Contas. Nenhuma delas (Banco do Brasil, Cia. Siderúrgica Nacional, Fábrica Nacional de Motores) prestou contas ao Tribunal, nem êste, por seu turno, jamais as reclamou.

Ora, se a competência para julgar inexiste, qualquer restrição quanto à inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 32 da Lei n.º 2.004, inconsistente se torna.

Vejo nesse dispositivo legal uma aplicação prática do art. 22 da Constituição, que estabelece que a administração financeira será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Definindo o Tribunal de Contas, como órgão de colaboração do Poder Legislativo, no contrôle financeiro do Estado, não pretendeu nem poderia pretender o legislador constituinte, estabelecer vínculo de subordinação do Tribunal para com o Congresso. O "auxílio" referido no inciso constitucional implica em assistência técnica, prestada no superior interêsse da causa pública.

O ilustre Professor Aliomar Baleeiro, em obra sôbre o assunto, ímpar entre nós, entende que o Tribunal de Contas "exerce a função precìpuamente política como instrumento do Congresso, a par de colaborar com o Executivo na salvaguarda da probidade administrativa". "E' instrumento técnico do Congresso", opina o renomado autor (*Uma Introdução à Ciência das Finanças*, páginas 657, 661).

Tal definição não envolve submissão hierárquica, que jamais poderia conciliar-se com a autonomia que a Carta Magna confere ao Tribunal (art. 76, § 2.º), nem com a relevante competência fixada no art. 77.

Quando examina e julga contas, funciona o Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça e as suas decisões têm fôrça de sentença (Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, art. 69).

O parecer a que alude a Lei n.º 2.004 é matéria financeira. Não quis o legislador ordinário entregar as contas da Petrobrás à Assembléia Geral dos Acionistas, soberanamente. Sôbre tais contas haverá certo contrôle, pelas medidas que, nessa ação fiscalizadora, o Congresso entender oportuno adotar.

A Petrobrás é empreendimento patriótico de inestimável vulto e, por isso, a história política e econômica do país, presente e futura, há-de ser escrita com a contribuição fecunda dessa entidade. Nada mais razoável, portanto, que o Congresso Nacional lhe acompanhe, com inusitado desvêlo e interêsse, a trajetória, convocando para a tarefa comum o Tribunal de Contas, que é o órgão ao qual a Constituição confiou a defesa da probidade administrativa e o contrôle da boa guarda e regular emprêgo dos bens e dinheiros públicos".

O egrégio Tribunal decidiu, então, solicitar parecer do Dr. Procurador, o qual o fêz a fls. 19 *usque* 26.

S. Excia. começa por focalizar a primeira parte do disposto no art. 77, II, da Constituição, isto é, "se a Petrobrás é responsável por dinheiro e outros bens públicos".

Após citar a opinião de Clóvis e Carvalho Santos, S. Excia. assim se expressa *verbis*:

"9. O patrimônio da Petrobrás é autônomo, não se confundindo com o da União, a qual figura nos registros da emprêsa como acionista e não como credora das importâncias e bens de que se valeu para subscrever as ações, convindo notar que tais bens, passando a integrar o patrimônio de Petrobrás, perderam suas características de *bens públicos*, inclusive a garantia da impenhorabilidade e imprescritibilidade que os tutelava. E também sôbre êles não mais tem a União o direito de disposição, que passou a ser exercido pela emprêsa, no desempenho normal da administração dos negócios sociais."

Conclui S. Excia., nesse particular, por não ser a Petrobrás "responsável por dinheiro ou outros bens públicos."

Em seguida, passa o ilustrado Chefe do Ministério Público a examinar o problema de ser ou não a Petrobrás entidade autárquica, trazendo em primeiro lugar a lume o disposto no art. 139, alínea *b*, da Lei n.º 830-49, que estabelece ser entidade autárquica: "*b*) as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas, por lei, para execuções de serviços de interêsse público ou social, custeados por tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro".

S. Excia. demonstrou a seguir que a Petrobrás não é custeada por tributos de qualquer natureza e esclarece:

"Por sua vez, os Estatutos, aprovados pelo Decreto n.º 35.308, de 2 de abril de 1954, atendendo ao que ficou disposto na lei, estabeleceu em seu artigo 1.º:

"A Petróleo Brasileiro S. A., que usará a abreviatura *Petrobrás*, é uma sociedade por ações, de economia mista, constituída pela União, na forma da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953".

Conclui o Ministério Público o seu parecer nos seguintes têrmos:

19. Finalmente, o confronto entre os dispositivos das Leis ns. 830 e 2.004, fornece argumento decisivo a favor do entendimento dado pela Petrobrás, ao assunto.

A lei posterior revoga a *anterior* e a lei *especial* se sobrepõe à *geral*. A Lei n.º 2.004 não só é posterior à de n.º 830, como é *especial* em relação a esta última, que é *geral* no que concerne à prestação de contas, ao Tribunal, pelas entidades públicas ou a elas equiparadas. Assim, quis o legislador ordinário, por forma inequívoca, *que as contas da Petrobrás tivessem uma tramitação no Tribunal, diversa da prescrita para as demais entidades públicas*. E mais: apesar da União haver participado da formação de seu capital, definiu-a em lei como *sociedade por ações*, pessoa de direito privado e não como autarquia, segundo os critérios da Lei n.º 830.

20. Demonstrada está, pois, a inaplicabilidade, à Petrobrás, do art. 77, inciso II, da Constituição federal, e do art. 139, letra *b*, da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, sendo, em conseqüência, perfeitamente constitucional o art. 32 da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, ao dispor que o "Tribunal de Contas limitar-se-á a emitir parecer sôbre as contas que lhe forem enviadas."

Foi então o processo relatado em sessão de 22 de maio último, tendo nessa assentada deliberado o egrégio Tribunal mandar colocar o processo em mesa.

Em 30 de setembro o processo, em razão de se encontrar em férias o Relator, foi a mim redistribuído.

A questão básica levantada se cifra em saber se o art. 32 da Lei n.º 2.004, de 1953, fere o disposto no art. 77, II, da Constituição, que preceitua caber ao Tribunal de Contas:

"II) Julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e dos administradores das entidades autárquicas."

Deve, assim, desde logo, *data venia*, ser afastada do debate a questão trazida a lume pelo ilustrado Dr. Procurador-Geral, do confronto entre a Lei nova e o disposto na Lei n.º 830, de 1949, pôsto que esta não tem foros de lei constitucional e, portanto, se incompatível fôsse com a lei posterior, não poderia retirar a eficácia desta.

Assim sendo, ficará êsse problema circunscrito a apenas duas indagações, a saber:

I) Deve a Petrobrás ser considerada responsável por dinheiros e outros bens públicos?

II) E' essa entidade de natureza autárquica?

Quanto ao primeiro aspecto, entendo que a dúvida é resolvida pelo próprio texto constitucional.

Com efeito, se fôsse intuito do legislador constituinte, que nessa expressão estivesse incluída a generalidade daqueles que, direta ou indiretamente, expressa ou implìcitamente, detêm qualquer parcela de responsabilidade por dinheiros ou outros bens públicos, não teria acrescentado à mesma "e os administradores das entidades autárquicas", pôsto que êstes são, evidentemente, quem maior soma de dinheiros e bens públicos detêm.

Nesse particular, aliás, o texto não é novo e a inteligência que se lhe deu, através dos tempos, foi que atingia apenas os responsáveis diretos por bens e valores públicos, da administração centralizada.

Ademais, como pondera o douto Procurador, os bens da Sociedade são autônomos, não se confundindo com os da União que a constituiu. Integram êles um patrimônio próprio, pertencente aos acionistas e se regem pelas regras de direito privado. São, portanto, bens particulares aos quais não atingem as garantias dos bens públicos. Os administradores dos mesmos não são, portanto, responsáveis por bens ou dinheiros públicos.

Bens públicos, seriam, apenas, as ações que a União subscreven, e por "dinheiros públicos" da mesma devem ser tidos os dividendos das ações, que passarão a integrar a sua renda patrimonial.

Se a Sociedade é ou não autarquia é questão que não demanda alta indagação, pôsto que, em que pesem as divergências teóricas existentes em tôrno do conceito de autarquia, em um ponto, porém, parece não subsistir controvérsia: na necessidade de o órgão possuir personalidade jurídica de direito público.

Ora, a lei que a mandou instituir, expresamente determinou que o Executivo devia organizar uma Sociedade Anônima (art. 4.º), cujos Estatutos seriam aprovados por decreto e sua cópia arquivada no Registro do Comércio (art. 7.º, § 4.º) e deviam ser observadas, nesses Estatutos, em tudo que lhes fôssem aplicáveis, as normas da lei de sociedades anônimas (art. 8.º). Extravagante devia ser considerado, como nota Valdemar Ferreira, a sociedade "gerar-se em sessão pública do Conselho Nacional de Petróleo" (*A Sociedade de Economia Mista*, ed. 1956, pág. 126).

Os Estatutos aprovados foram precisos ao estabelecerem que:

"A Petróleo Brasileiro S. A., que usará a abreviatura Petrobrás, é uma sociedade por ações, de economia mista, constituída pela União, na forma da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953".

Aduziram no art. 2.º:

"A Petrobrás reger-se-á pela Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, pela legislação aplicável às sociedades anônimas e pelos presentes Estatutos."

Conforme nô-lo refere Tito Prates, "as pessoas jurídicas ou são de direito público, ou de direito privado. Não pode haver mestiçagem" (*Direito Administrativo*, ed. 1939, pág. 243).

Sendo mandada reger-se pela lei de sociedades anônimas, com incrição no Registro de Comércio, passou a ser uma pessoa jurídica de direito privado.

Daí a se inferir uma das duas seguintes conclusões: ou a sua constituição guarda conformidade com o ordenamento jurídico e ela é uma pessoa jurídica de direito privado, ou o ato constitutivo é acoimado de ilegalidade, e, portanto, viciado.

Se, contudo, foi organizada de modo irregular e não adquiriu, ou venha a perder, sua personalidade jurídica de direito privado, nem por isso passará a ser pessoa jurídica de direito público, pôsto que a União não lha delegou.

A Petrobrás não deve, pois, ser considerada autarquia.

Examinados êsses aspectos e aceitas essas premissas, ter-se-á que concluir que a Petrobrás, por fôrça da Constituição, não está sujeita à prestação de contas perante o egrégio Tribunal e que, assim sendo, não violaria a lei básica o fato de a Lei n.º 2.004, de 1953, não haver mandado submeter a julgamento do mesmo as contas dessa sociedade.

Por outro lado, o egrégio Tribunal, até esta data, não se dispôs a avocar competência para julgar contas de qualquer sociedade de economia mista, em que pesem as opiniões em contrário. O Ato n.º 8, de 29 de maio de 1957, não inclui a Petrobrás entre as autarquias sujeitas à prestação de contas.

Ante o exposto, parece que não assiste razão às Instruções quando sustentam que o texto legal *limitou* a competência do egrégio Tribunal, uma vez que êle não era, nem jamais se considerou, competente para julgar contas dessa natureza.

O que houve, na realidade, foi que a questionada Lei n.º 2.004, de 1953, deu ao egrégio Tribunal competência nova, ampliando, portanto, sua esfera de ação constitucional, o que é outro problema que merece ser examinado.

Pode a Lei inovar quanto à competência, ampliando o texto da Constituição?

Em princípio a resposta é pela afirmativa, dado que o que a lei não pode é restringir a regra constitucional, limitando o que ela concedeu, ou dando aquilo que vedou.

O problema já foi, aliás, objeto de apreciação pelo egrégio Tribunal. Com efeito, vigente a Lei n.º 1.493, de 1951, que lhe atribuiu competência para julgar a aplicação de subvenções recebidas por entidades de direito privado, em princípio relutou em aceitar a competência, interpretando restritamente o texto legal ao entender que, tão-sòmente, julgava a entrega da subvenção, apreciando, portanto, apenas a aplicação dos dinheiros públicos, por funcionários públicos.

Posteriormente, contudo, voltou atrás, passando a aplicar, na sua plenitude, o texto, examinando o mérito das comprovações.

Por outro lado, o egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do mandado de segurança n.º 2.278, entendeu que, embora não estivesse expresso no texto constitucional, nem na lei ordinária, era êle competente para conhecer, originàriamente, de mandados de segurança impetrados contra êste Tribunal, assentando, pois que, em matéria de competência, o texto constitucional não é taxativo.

Finalmente, cabe apreciada questão que, se não diretamente cogitada é, todavia, na substância, o fulcro de tôda a controvésia: se é incompatível com a finalidade do Tribunal a função opinativa que lhe atribuiu a Lei n.º 2.004, de 1953, ao preceituar que:

"O Tribunal de Contas limitar-se-á a emitir parecer sôbre as contas".

Se existem contas a serem apreciadas e alguém tem de julgá-las, êsse alguém é, iniludìvelmente, o Tribunal de Contas que, por fôrça da Constituição, é o órgão competente para fazê-lo, e limitação dessa competência não pode subsistir, salvo a expressamente consignada no próprio texto constitucional no que diz respeito às do Presidente da República.

Entendo, *data venia*, que mesmo os Ministros de Estado, *ex vi* dos arts. 92 e 93 da Constituição, respondem perante o Tribunal, ressalvado, apenas, quando, na hipótese, ocorrer crime de responsabilidade em que competirá, apenas, ao Tribunal representar ao Congresso.

Valdemar Ferreira, examinando a situação jurídica da Petrobrás, entende que a lei, ao dispor que a Sociedade remeteria suas contas ao Tribunal, "rumou para o campo do direito público".

Examinando a competência do Tribunal, conclui aquêle renomado professor:

"Para que, portanto, possa o Tribunal de Contas examinar as contas da Petrobrás, é indispensável que ela se conceitue como entidade autárquica e não como mera sociedade de economia mista de direito privado. Sendo desta estirpe, escapa à competência constitucional daquele Tribunal".

E a seguir aduz:

"E o legislador ordinário, privando-o de julgar as contas daquela emprêsa, mas atribuindo-lhe competência apenas para ministrar parecer, neste ponto claudicou. Carece a lei ordinária de fôrça derrogatória de dispositivo constitucional, na hierarquia das leis" (*A Sociedade de Economia Mista*, ed. 1956, pág. 128).

Note-se, aqui, que o renomado mestre se coloca coerente com seu modo de ver, reconhecendo caráter de autarquia em várias sociedades de economia mista, como o Instituto de Resseguros do Brasil (op. cit., pág. 101), e o Banco do Brasil (pág. 94), embora cite o acórdão da 1.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo, contrário ao seu modo de ver (*Revista Forense*, vol. LXXXIX, Rio de Janeiro 1942, pág. 767) e acórdão do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a Companhia Siderúrgica Nacional é uma sociedade de economia mista, organizada nos moldes das sociedades anônimas.

Note-se, finalmente, que a Companhia Siderúrgica Nacional teve, na sua origem, em vários pontos, situação muito semelhante à da Petrobrás.

No meu modo de ver, seria inconstitucional, porquanto restritiva da competência do Tribunal, se o Congresso Nacional atribuísse a outrem o julgamento de contas previsto na esfera de ação do Tribunal, ou, em outras palavras, se limitasse a sua competência; como passível de dúvida seria se as funções atribuídas ao órgão fôssem incompatíveis com os fins para os quais a Constituição o criou.

No que tange ao primeiro aspecto o Congresso não esposou ponto de vista, diverso, pôsto que fêz questão de ressalvar que tomaria conhecimento das contas, "sem julgá-las".

Portanto, o Legislativo não quis, e expresamente o consignou, exigir prestação de contas da Sociedade. O julgamento das contas desta ficou, por fôrça dos Estatutos, entregue à Assembléia Geral (art. 40). O que pretendeu o Congresso, isso sim, é que fôsse informado, em caráter permanente da situação econômico-financeira da mesma para adotar "as medidas que a sua ação fiscalizadora entender conveniente" (parágrafo único do art. 1.º).

Deseja o Congresso Nacional, por outro lado, que nessa ação receba a cooperação do Tribunal de Contas para que possa ter um juízo mais seguro sôbre o problema.

Que se inclui no âmbito de ação do Tribunal funções outras que não a de julgar contas não padece dúvida, pôsto que, expressamente, o texto constitucional consigna que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, "será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas..."

No desempenho dessa incumbência o egrégio Tribunal acompanha a execução da Lei de Meios para, no ano subseqüente, dar parecer prévio, no prazo de sessenta dias sôbre as contas que o Presidente da República deverá prestar..."

Que o Congresso Nacional amplie essa competência para dar-lhe funções pertinentes às contas de entidades privadas, por serem ampliativas e no âmbito constitucional do Tribunal, parece-me, não fere a Constituição.

Poderá, isso sim, ser considerada inconveniente ou inoportuna essa inovação, o que é outra coisa.

Ante o exposto, estou em que:

a) o disposto no art. 32 da Lei n.º 2.004, de 1953, não fere a regra constitucional prevista no art. 77, II, da Constituição, e, assim sendo, deve o egrégio Tribunal se julgar incompetente para julgar as referidas contas;

b) a função que se atribuiu ao Tribunal, dada sua natureza, deve ser

considerada de fiscalização e, como tal, não evidentemente vedado ao egrégio Tribunal;

c) que, assim sendo, o processo deve ser encaminhado a uma Diretoria de Fiscalização Financeira para ser instruído com a urgência que o caso requer. — *Carlindo Hugueney*".

Submetido o processo a julgamento do Tribunal, foi proferida resolução, pelo voto de desempate do Sr. Presidente, de acôrdo com os votos dos Srs. Ministros Ruben Rosa, Joaquim Henrique Coutinho e Etelvino Lins, nos seguintes têrmos:

"O Tribunal, à vista do que consta do processo, delibera nos seguintes têrmos:

I) Inclui-se a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobrás) entre as sociedades de economia mista, sob a forma anônima, por ações, dotada de personalidade privada, com patrimônio próprio, devidamente registrada no Registro do Comércio, tendo a União preponderância na formação do capital e na composição da administração;

II) Os recursos fornecidos pela União, bem como os oriundos de "contribuição compulsória", incorporam-se ao patrimônio da sociedade e adquirem a coloração jurídica dessa entidade privada, disciplinada pela legislação comercial comum, no que não extravasar a lei especial;

III) Não sendo um órgão personalizado ou descentralizado (ítem I desta decisão), não há que cogitar do exame e julgamento das contas do seu administrador, por parte dêste Tribunal (Constituição federal, art. 77, n.º II, *in fine*).

IV) O parecer enunciativo e crítico, de que foi incumbido o Tribunal pelo art. 32 e parágrafo único da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, constitui "medida de colaboração" prestada às duas Casas do Congresso Nacional, ao qual cabe precìpuamente a fiscalização financeira nacional de acôrdo com o art. 22 da Constituição, e, na espécie, a "fiscalização final" da sociedade, através das medidas estatuídas no art. 32, parágrafo único, *in fine*, da Lei n.º 2.004 citada;

V) O exame do processo compete, em conjunto, às duas Diretorias de Fiscalização Financeira e à de Tomada de Contas, dêste Tribunal, constituindo o trabalho em uma única peça, a ser relatado por Ministro, observada a escala decrescente de antigüidade".

O Sr. Ministro Ruben Rosa emitiu voto oral, a que se associaram, nas conclusões, os Srs. Ministros Joaquim Henrique Coutinho e Etelvino Lins.

O Sr. Ministro A. Alvim Filho entendia que o disposto no art. 32 e parágrafo único, da Lei n.º 2.004, citada, era inexeqüível, se bem que não o considera como infringente à Constituição.

Manifestou-se o Sr. Ministro Rogério de Freitas no sentido de que a Petrobrás deveria prestar, anualmente, as suas Contas ao Tribunal, ante o disposto na Constituição e na legislação ordinária, de vez que, no seu entender, é entidade administrativa de bens e dinheiros da União, não tendo o Tribunal competência para emitir o parecer em aprêço.

Inclinou-se o Sr. Ministro Brochado da Rocha pela compreensão de que a entidade é uma sociedade de economia mista, mas que a legislação ordinária não poderia atribuir ao Tribunal uma competência não especificada na Constituição. Declarou ainda, S. Excia. que considerava o disposto no art. 32 e parágrafo único dessa lei, não sòmente como inexeqüível, mas que se afastava das funções definidas pela Constituição, muito embora não o declarasse inconstitucional, de vez que, a seu ver, falecia ao Tribunal competência para emitir tal declaração.

Foi, finalmente, aprovada a redação dos acórdãos lavrados nos processos julgados nas sessões indicadas e apresentados pelo Sr. Auditor Ewald S. Pinheiro.