TOMADA DE CONTAS — RÊDE FERROVIÁRIA FEDERAL

— Não cabe ao Tribunal de Contas da União emitir simples parecer sôbre as contas da Rêde Ferroviária Federal S. A.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 7.979-58

DECISÃO

Relatado pelo Sr. Auditor Ewald Pinheiro: de Renato de Azevedo Feio, Presidente da Rêde Ferroviária Federal S. A., no período de 30 de setembro a 31 de dezembro de 1957. — O Tribunal resolveu não tomar conhecimento das contas da Rêde Ferroviária Federal S. A., relativas ao período de 30 de setembro a 31 de dezembro de 1957, porque a atribuição de dar parecer, prevista no parágrafo único do art. 34 da Lei n.º 3.115, de 16 de março de 1957, não é da sua competência constitucional, restituindo-se o processo à origem.

Em relação ao entendimento de que a atribuição prevista no art. 34, parágrafo único, da Lei n.º 3.115-57, não está prevista na competência constitucional, foram votos vencidos os Srs. Ministros Joaquim Coutinho e Vergniaud Wanderley, que submetiam o processo à consideração do egrégio Congresso Nacional, com o parecer a que se refere aquêle dispositivo. O Sr. Ministro Brochado da Rocha foi vencedor na prejudicial.

O Sr. Ministro Rogério de Freitas fundamentou seu voto nos seguintes têrmos:

"A Lei n.º 3.115, de 16-3-57 determinou a transformação das Emprêsas Ferroviárias da União em Sociedade por Ações e autorizou a constituição da Rêde Ferroviária Federal S. A.

Essa transformação teve como objetivo a adoção, para as Emprêsas Ferroviárias da União, de um sistema que abrangesse todo o país, permitindo uma organização administrativa adequada a serviços industriais, mediante um regime assemelhado ao das entidades privadas.

Tendo em vista o disposto no art. 34, a Diretoria da R.F.F. S. A. remeteu ao Tribunal o relatório, balanços e contas relativos ao exercício de 1957.

Antes de entrar no mérito do processo convém salientar os dispositivos constitucionais atinentes à espécie. Assim, dispõe a Constituição federal no art. 77:

"Compete ao Tribunal de Contas:

I — acompanhar e fiscalizar diretamente ou por delegações criadas em lei a execução do orçamento;

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

III — julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

. . . . . .

§ 4.º O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de 60 dias, sôbre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional".

O art. 22 da Constituição declara que a administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais.

Vê-se, pois, que, pela Constituição federal três são as atribuições principais do Tribunal de Contas: acompanhar e fiscalizar como órgão auxiliar do Congresso Nacional, a execução do orçamento, o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas, e o julgamento da legalidade dos contratos, das aposentadorias, reformas e pensões.

Além dessas atribuições normais, deu a Constituição ao Tribunal de Contas a incumbência especial de dar parecer prévio sôbre as contas que o Presidente da República deve prestar anualmente ao Congresso Nacional.

A Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949 — Lei Orgânica do Tribunal de Contas — estabeleceu, clara e taxativamente, suas atribuições, dentro da esfera de sua competência e jurisdição conforme preceitua a Constituição federal.

A remessa, portanto, dos balanços e contas da R.F.F. S.A. ao Tribunal de Contas, para exame, só pode ser entendida, de acôrdo com os princípios constitucionais citados de conformidade com sua Lei Orgânica.

A nosso ver, a questão principal situa-se na definição do que sejam responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, em confronto com a natureza das funções exercidas pelo Presidente da R.F.F. S. A., e dos bens que a essa sociedade foram incorporados por fôrça da Lei n.º 3.115. De acôrdo com o que determina a Constituição e nos têrmos dos arts. 39 e 40 da Lei n.º 830, o Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sôbre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todos os responsáveis por dinheiros, valores e material pertencentes à Nação ou pelos quais esta responder, sujeitando-os à prestação de contas, de cuja responsabilidade só por ato do Tribunal de Contas podem ser liberados.

Não basta o rótulo de que se revestem essas entidades, cuja descentralização tem sido autorizada pelos poderes competentes, apenas, como meio de facilitar a ação administrativa do Estado.

É indispensável, portanto, examinar a origem dos bens que foram incorporados e constituem o patrimônio da R.F.F. Sociedade Anônima, a quem pertence o capital dessa Sociedade; a forma de investidura dos seus dirigentes, se os mesmos são gestores de dinheiros públicos ou se arrecadam, dispendem e têm sob sua guarda e administração dinheiros, valores e bens da Nação.

Conforme a Lei n.º 3.115, o capital da R. F. F. S.A. é constituído dos bens e direitos que formam o patrimônio das Emprêsas Ferroviárias da União, incorporadas à R. F. F. S.A. e pela tomada de ações por pessoas jurídicas de direito interno ou por sociedades de economia mista.

O valor de bens e direitos que pertencerem às rêdes ferroviárias nacionais foi fixado em Cr$ 59.686.856.000,00.

A União subscreveu a parcela de Cr$ 263.144.000,00, correspondente à sua cota nos recolhimentos relativos ao impôsto único sôbre combustíveis e lubrificantes (Lei n.º 2.975), totalizando, assim, o capital de Cr$ 60.450.000.000,00, com o que foi estabelecida a Sociedade.

Na incorporação dos bens pertencentes à União, foram compreendidas 18 estradas de ferro.

O art. 4.º da Lei n.º 3.115 dispôs:

"A União subscreverá a totalidade das ações que constituirão o capital inicial da R.F.F. S.A. e o integralizará com o valor:

a) dos bens e direitos que hoje formam o patrimônio das emprêsas ferroviárias de sua propriedade e que foram incorporadas à R.F.F. S.A.;

b) pela tomada de ações por pessoas jurídicas de direito público interno ou

por sociedade de economia mista, em têrmos do art. 6.º da presente lei.

§ 2.º O Govêrno poderá desfazer-se das ações de sua propriedade que excederem 51% (cinqüenta e um por cento) do capital da R.F.F. S.A., vendendo-as por valor não inferior ao nominal, às pessoas jurídicas de direito público interno, às sociedades de economia mista constantes do art. 6.º, itens I e II, e às pessoas físicas e jurídicas de direito privado, brasileiros, neste caso até máximo de 20% (vinte por cento) do capital social".

Verifica-se, assim, que a própria lei que determinou a transformação das emprêsas ferroviárias do Estado em sociedade por ações e a constituição da R. F. F. S.A., impôs à União a obrigação de subscrever a totalidade das ações que constituiriam o capital inicial da nova entidade, que seria integralizado pelo valor dos bens e direitos que formam o Patrimônio das Emprêsas Ferroviárias de sua propriedade e que forem incorporadas à R. F. F. S.A.

Pode haver alguma dúvida sôbre a propriedade dos bens incorporados à R. F. F. S.A., apesar da denominação que lhe foi dada e dos moldes em que foi organizada?

É verdade que o § 2.º do art. 4.º permite ao Govêrno desfazer-se das ações de sua propriedade que excederem a 51% do capital da R. F. F. S.A.

Êste fato, porém, em nada altera o nosso ponto de vista, porque o disposto neste parágrafo não obriga o Govêrno a desfazer-se de parte das ações, é mera faculdade que pode ser utilizada ou não; e mesmo que o fôsse, continuaria a União como majoritária do capital da R. F. F. S.A., a dispor de sua administração e da Gerência de todos os seus negócios financeiro.

Entretanto, até esta data, a totalidade das ações pertence à União, e, enquanto assim permanecer, não há que se pôr em dúvida a integral propriedade dos bens incorporados à R. F. F. S.A.

A Lei n.º 3.115 em vários dispositivos estabelece a forma de administração da R. F. F. S.A., a investidura e atribuições de sua diretoria, cujo Presidente, como principal responsável, exerce funções que se enquadram perfeitamente dentro daquelas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas.

O processo foi remetido ao Tribunal de Contas, órgão constitucional competente para o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e dos administradores das entidades autárquicas, nos têrmos do n.º II do art. 77 da Constituição federal e dos arts. 39 e 40 da Lei n.º 830.

O art. 34 da Lei n.º 3.115, dispôs: "O Tribunal de Contas examinará e dará parecer sôbre as contas e balanços, considerando-os à luz dos princípios e normas da administração e contabilidades privadas, e os enviará ao Congresso Nacional, para julgamento, até 30 de junho impreterìvelmente".

Como conciliar êsse dispositivo com o disposto no art. 77, n.º II da Constituição federal, que dá competência ao Tribunal para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos?

Além da Constituição federal, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, n.º 830, de 23 de setembro de 1949, pelos arts. 39 e 40, sujeitou à jurisdição privativa do Tribunal de Contas, todo e qualquer responsável por dinheiros, valores e material pertencentes à Nação ou pelos quais ela responder.

Haverá alguém que ouse afirmar, que os bens constitutivos da R. F. F. S.A. não são propriedades da União?

A letra *a* do art. 4.º da Lei n.º 3.115, responde a essa pergunta

Por outro lado, a Constituição federal não deu ao Congresso Nacional competência para julgar as contas de qualquer responsável. O Congresso apenas julga as Contas do Presidente da República, que, por exercer o Poder Executivo, não poderia ter seus atos examinados senão pelo órgão político que é o Poder Legislativo, a cujo pronunciamento antecede o parecer prévio do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas não tem entre suas atribuições, a de dar parecer sôbre processos de tomada de contas; o seu pronunciamento nessa matéria, tem caráter contencioso, funcionando como Tribunal de Justiça, cujas decisões têm fôrça de sentença judicial, nos têrmos dos arts. 69 e 70 da Lei n.º 830.

Nessas condições, o exame a que está sujeito o processo em discussão, apesar da peculiaridade de que se reveste, só poderá ser feito de acôrdo com os dispositivos constitucionais e legais que regulam sua competência e atribuições.

Pelos motivos expostos, deixo de tomar conhecimento do processo, por entender que ao Tribunal de Contas não cabe emitir simples parecer sôbre matéria que, pela Constituição federal, a sua Lei Orgânica tem jurisdição própria e privativa.

O Sr. Ministro Silvestre Péricles formulou seu voto nos têrmos das conclusões do proferido pelo Sr. Ministro Rogério de Freitas.