SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA — PRESTAÇÃO DE CONTAS

— As contas das sociedades de economia mista devem ser prestadas, segundo a lei e os estatutos, às assembléias gerais ordinárias e mediante prévio parecer dos Conselhos Fiscais.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ

Cia. Paranaense de Energia Elétrica — Copel — *versus* Estado do Paraná

Mandado de segurança nº 81/63 — Relator: Sr. Desembargador ALCESTE RIBAS MACEDO

ACÓRDÃO

Nº 43.196. Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança nº 81/63, de Curitiba, em que é impetrante a Cia. Paranaense de Energia Elétrica — Copel — contra ato do Egrégio Tribunal de Contas do Estado: Acordam os juízes do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em sessão plenária e por unanimidade de votos, rejeitada, por irrelevante, a preliminar argüida, conceder a segurança, para o efeito de desobrigar a impetrante, como Sociedade de Economia Mista que é, de submeter os seus balanços ao crivo do Egrégio Tribunal de Contas do Estado.

Assim decidem porque: 1º: improcede a preliminar de decadência do direito da impetrante de requerer mandado de segurança, uma vez que, na verdade, consoante fêz sentir a douta Procuradoria-Geral do Estado em o parecer de fls., "o prazo para o mandado de segurança não flui de instruções, que são normas editadas com caráter de generalidade, nas quais ainda não se consubstancia qualquer efetiva lesão de direito. Para que comece a correr é necessário que exista um ato administrativo individualizado, que aplique a caso concreto regras estabelecidas em abstrato. É tal ato, e não a resolução, que constitui o pressuposto do mandado de segurança, pois dêle é que decorrerá a lesão do direito, justificativa da medida"; 2º: insustentável se nos afigura, no mérito, a exigência contida no documento de fls., através do qual pretende o Tribunal de Contas, transcendendo às suas atribuições específicas, exercer fiscalização sôbre os negócios da impetrante.

Realmente, de acôrdo com o estatuído no art. 40, nº II, da Constituição estadual, compete ao Tribunal de Contas: "julgar as contas dos responsáveis pelo dinheiro e outros bens públicos e as das administradoras de entidades autárquicas do Estado". Duas são, assim, as hipóteses em que cabe, *ex vi legis*, a competência do Tribunal de Contas no que respeita ao julgamento das contas, a saber: *a*) dos responsáveis pelo dinheiro e outros bens públicos; *b*) dos administradores de entidades autárquicas estaduais. No caso *sub judice* verifica-se que a impetrante é uma Sociedade de Economia Mista, participando o Estado do Paraná como seu maior acionista, em concorrência com capitais particulares. Tal tipo de sociedade difere, fundamentalmente, das entidades autárquicas. Ora, se não se trata de autarquia, mas de uma sociedade de cunho essencialmente comercial, regida por lei própria, da qual figura o Estado como simples acionista, não está a mesma sujeita, bem é de ver, a prestação de contas ao Tribunal de Contas, por não se enquadrar em nenhuma das hipóteses figuradas no mencionado art. 40, nº II, da Constituição estadual. As suas contas (da Diretoria), devem ser prestadas, segundo a lei e os estatutos (art. 21), à Assembléia-Geral Ordinária, mediante prévio parecer do Conselho Fiscal. O Estado, como mero acionista, não tem podêres para, através de qualquer dos seus órgãos, exercer fiscalização direta sôbre as operações realizadas pela sociedade. A ingerência do Poder Público na administração da sociedade, seria arbitrária e ilegal.

Conforme ressaltou a impetrante, a sociedade de economia mista, "em qualquer das

formas em que se apresente, seja o "acionarismo misto vero e próprio", seja o *"azionarito misto improprio"*; seja por associação espontânea ou decorrente de lei, é pacífico, contudo, que a associação de capitais públicos com privados, constitui uma verdadeira sociedade mercantil, regida pelas leis comerciais, e por isso mesmo situada dentro do campo do direito privado". "Desde os primórdios do instituto até seu ápice, muito embora o interêsse estatal transparecesse marcantemente — pois se destinava à exploração de serviços de utilidade pública, o caráter privado jamais se desfigurou e se descaracterizou ao contacto com os recursos financeiros de origem pública. Pelo contrário, a associação do capital público com o privado, é que descaracteriza o Estado dentro da sociedade, assumindo êle, como participante do capital social, o cunho de mero comerciante. O Estado se privatiza ao invés de publicitar a sociedade anônima. E isto se dá quer a sociedade exerça serviços de utilidade pública, quer não os exerça, porque, mesmo na forma de economia mista *"lo esercizio di un'ativitá do interêsse publico non mutta l'emenza del soggeto da privato in publico"* (Andrea Arena, *Nuovo Digesto Italiano*).

Hely Lopes Meireles, em artigo doutrinário publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 68-20, citado pelo eminente Desembargador Procurador-Geral do Estado, estabelece, com absoluta precisão, o traço de reparação entre a autarquia e a entidade paraestatal: "Importa distinguir autarquia de entidade paraestatal. Autarquia é pessoa jurídica de direito público, com função pública típica; entidade paraestatal é pessoa jurídica de direito privado, com função pública atípica, delegada, permitida ou autorizada pelo Estado. A autarquia integra o organismo estatal; a entidade paraestatal se justapõe ao Estado, sem com êle se identificar. Aquela é intra-estatal, esta é extra-estatal. A autarquia está no Estado: o ente paraestatal se situa fora do Estado, ao lado do Estado, paralelamente ao Estado, como indica o próprio étimo da palavra paraestatal. Isto explica porque os privilégios administrativos (não os políticos) do Estado se transmitem, natural e institucionalmente às autarquias, sem beneficiar as entidades paraestatais, senão quando lhes são atribuídos por leis especiais. E, por fim, assinale-se esta diferença: a personalidade da autarquia, por ser direito público, nasce com a lei que a instituiu independentemente de registro; a personalidade do ente paraestatal, por ser de direito privado nasce com o registro de seu estatuto, elaborado segundo a lei que autoriza sua criação".

O Prof. Caio Tácito, em recente trabalho, bem define a sociedade de economia mista, ao acentuar: "não se confunde a sociedade comercial do Estado com a autarquia econômica. Uma e outra podem gerir serviços industriais ou comerciais, mas a sua constituição, como o regime jurídico a que se submetem, são profundamente diversos. A emprêsa comercial do Estado é uma pessoa jurídica de direito privado, regida a um tempo pelo direito comercial e o direito administrativo. Tendo a forma de sociedade comercial por ações, visa essencialmente à obtenção de um resultado de interêsse geral tornando-se secundário, embora não desprezível, o sentido especulativo. Na constituição do capital social poderá ocorrer a participação comum de capital público e de capital privado, ou a subscrição exclusiva pelo Poder Público, por intermédio de uma ou mais pessoas jurídicas de direito público interno. Na primeira hipótese, temos a "sociedade de economia mista", cuja designação exprime a diversa proveniência dos investimentos. No último caso, compõe-se a "emprêsa pública". Esta última expressão é também utilizada por alguns, em sentido genérico, para referir-se às sociedades comerciais do Estado. Nas sociedades de economia mista o Estado se associa ao capital privado, para a realização de um fim de interêsse público. Ao elemento objetivo, consistente na subscrição do capital, torna-se necessário acrescer o elemento finalístico da sociedade, que deve ter, como objeto, a execução de um serviço administrativo *lato sensu*. Não é suficiente a aquisição de ações pelo Estado para a determinação de uma sociedade de economia mista. A participação estatal representará mero investimento, ou garantia especial, se não corresponder à

atribuição de um encargo de serviço público. Em tal caso, a presença do Estado como acionista não elide o caráter estritamente privado da sociedade comercial". Mais adiante, diz o mestre: "problema relevante é, igualmente, o contrôle financeiro e a tomada de contas dessas sociedades. Nos têrmos da lei comercial, os seus dirigentes prestam contas às assembléias-gerais, mediante parecer prévio dos conselhos fiscais. Essa forma usual de fiscalização financeira das sociedades de direito privado não exaure, no entanto, os cuidados necessários ao acompanhamento da aplicação de dinheiros públicos. Não cabe aos tribunais de contas a fiscalização das emprêsas do Estado, não sendo provável que lhes seja possível absorver, de forma eficiente, êsse encargo. O Poder Legislativo não participa, tampouco, da elaboração orçamentária, ou da vigilância na gestão financeira, nem aprecia a prestação de contas dessas sociedades. O contrôle do Estado é, nesse particular, distante e simbólico, generalizando-se a opinião sôbre a necessidade de seu aperfeiçoamento".

Diante disso, só nos resta conceder a segurança.

Curitiba, 27 de novembro de 1964. — *Antônio Franco Ferreira da Costa*, Presidente. — *Alceste Ribas Macedo*, Relator. — *Segismundo Gradowski*. — *Aprígio Cordeiro*. — *Fabrício de Melo*. — *Francisco de Paula Xavier Filho*. — *Pacheco Júnior*. — *Jairo Campos*. — *Izidoro João Brzezinski*. — *Alcino de Souza*. — *James Portugal*. — *J. Oliveira Sobrinho* — *Ernani Abreu*. — *Heliantho Camargo*.