PRESTAÇÃO DE CONTAS — PRAZO — CONSELHO DE REPRESENTANTES COMERCIAIS AUTÔNOMOS

— O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Representantes Comerciais Autônomos estão sujeitos à prestação de contas, nos prazos legais.

— Interpretação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO

DECISÃO

Representação

Relator — Min. Abgar Renault:

O Tribunal, tendo em vista a representação feita pela 3ª Diretoria de Tomada de Contas, ante a falta de remessa das prestações de contas, relativas ao exercício de 1966, do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Representantes Comerciais, resolveu — pelo voto dos Srs. Ministros Abgar Renault (relator), Vidal da Fontoura e Ewald Pinheiro, vencidos os Srs. Ministros Vergniaud Wanderlei e Golbery do Couto e Silva — que essas entidades estão sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal, para exame e julgamento, na forma da lei, deixando, na espécie, de ser aplicada multa ao Administrador omisso, por se lhe reconhecer boa fé (P. 23.675-67).

Seguem em anexo, como partes integrantes da presente ata, o texto dos votos emitidos pelos Srs. Ministros Abgar Renault (relator) e Ewald Pinheiro. O Sr. Ministro Pereira Lira absteve-se de votar, tendo afirmado impedimento.

Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão e, para constar, lavrou-se a presente ata que vai, ao final, assinada pelo Sr. Presidente. Eu, *Raul Freire*, Secretário das Sessões, a subscrevi. — *Antônio de Freitas Cavalcanti*, Ministro-Presidente.

ANEXO I A ATA Nº 84-67

Texto do Voto emitido pelo Sr. Ministro Abgar Renault (relator) no processo número 23.675-67, a que se refere a Ata nº 84-67.

*

PARECER

Inobservância de prazo para apresentação de contas

Constitui matéria dêste processo representação sôbre o fato de não haver sido observado o prazo estabelecido pela alínea *c, in fine,* do § 1º do art. 214 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, para apresentação das contas do Conselho Federal e as dos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais Autônomos.

Dois pareceres figuram no processo — o do ilustre Dr. Luiz da Frota Mattos, da 3ª Diretoria de Tomada de Contas, e o do digno Auditor, Sr. Dr. Carlindo Hugueney. Suas conclusões são divergentes.

O primeiro entende que os órgãos nomeados acima não estão isentos da obrigação de prestar contas a êste Tribunal, porque os seus serviços são de interêsse público e porque foram autorizados a arrecadar contribuições parafiscais, estando, por conseguinte, compreendidos entre os órgãos definidos no art. 183 do Decreto-Lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Por essa razão entende o parecer do digno Sr. Diretor Luiz da Frota Mattos que corre a êste Tribunal o dever de requisitar as contas do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais dos Representantes Autônomos, o que se fará por intermédio do Ministério da Indústria e do Comércio, já que, nos têrmos do art. 41 da Lei nº 4.886, de 9 de dezembro de 1965, compete a êsse Ministério fiscalizar a execução da lei citada.

A conclusão do segundo parecer opina que as contas do Conselho Federal e as dos Conselhos Regionais dos representantes Comerciais Autônomos não estão sujeitos à apreciação dêste Tribunal, porque, se é exato que êsses órgãos se enquadram no art. 183 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o entendimento dêsse dispositivo não pode ser alcançado a não ser "em consonância com as regras estabelecidas no mesmo diploma legal (ver arts. 13, *c;* 23 § 3º; 25, XI; 26; parágrafo único do art. 27; 28; 75)".

Além disso, o ilustre Dr. Auditor chama a atenção para o art. 23 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, que estabelece como condição para a sua jurisdição sôbre "os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades" a existência de "expressa disposição legal", e observa ainda que a Constituição federal ordenou a aplicação das normas gerais tão-sòmente às autarquias, e o Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais Autônomos não constituem autarquia.

Como se vê, a matéria é controversa e oferece, pelo menos à primeira leitura, mais de uma face para seu entendimento, parecendo natural que se chegue a mais de uma conclusão.

Do exame da Lei nº 4.886, de 9 de dezembro de 1965, que, segundo a sua própria ementa.

"Regula as Atividades dos Representantes Comerciais Autônomos".

verifica-se que:

a) a renda do Conselho Federal é constituída de 20% da renda bruta dos Conselhos Regionais (§ 2º do art. 7º);

b) a renda dos Conselhos Regionais constitui-se, por sua vez, das contribuições e multas devidas pelos representantes comerciais, pessoas físicas ou jurídicas, nêles registradas (art. 16);

c) as diretorias dos Conselhos Regionais prestarão contas da sua gestão ao próprio Conselho, até o último dia do mês de fevereiro de cada ano (art. 24);

d) os Conselhos Regionais, por seu turno, prestarão contas até o último dia do

mês de março de cada ano ao Conselho Federal (art. 25);

e) enfim, a diretoria do Conselho Federal prestará contas, no mesmo prazo, ao respectivo plenário (parágrafo único do art. 25).

A intenção da lei é evidente e torna dispensável qualquer esfôrço interpretativo: as contas dos Conselhos Regionais e as do Conselho Federal não estão sujeitas à prestação perante êste Tribunal. As instâncias últimas de seu exame são, quanto às dos Conselhos Regionais, o Conselho Federal e, quanto às dêste, o seu próprio plenário.

Resta, entretanto, confrontar a Lei número 4.886, de 9 de dezembro de 1965, com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que, a nosso ver, parece ter derrogado a lei citada para o efeito de submeter as contas daqueles órgãos a êste Tribunal.

Admitida a hipótese da derrogação, ainda nos restaria indagar se os Conselhos Regionais e o Conselho Federal dos Representantes Comerciais Autônomos estão compreendidos no art. 183 do Decreto-lei número 200 e, conseguintemente, alcançados pela regra geral da fiscalização do Estado que é, afinal, a fiscalização exercida por intermédio dêste Tribunal.

Que entidade estão definidas no art. 183 do decreto-lei citado para o efeito de sujeitarem-se à fiscalização do Estado?

Para responder a essa indagação, parece-nos imperioso examinar mais detidamente o Decreto-lei nº 200, já citado.

Cuidemos, preliminarmente, de verificar se êle contém dispositivos aplicáveis ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais Autônomos e quais são êsses dispositivos.

Apenas dois artigos podem ser considerados como suscetíveis de correlação com aquela entidade.

Um é o art. 4º, em que se estabelecem os limites da administração federal:

Art. 4º A administração federal compreende:

I — A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II — A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria;

a) Autarquias;

b) Emprêsas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

§ 1º As entidades compreendidas na Administração Indireta consideram-se vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

§ 2º Equiparam-se às Emprêsas Públicas, para os efeitos desta lei, as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, qualquer que sejam suas finalidades.

A fim de apurar se êsse dispositivo compreende o Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais Autônomos será indispensável verificar como estão caracterizados *autarquias, emprêsa pública* e *sociedade de economia mista* no art. 5º do mesmo decreto-lei, que está redigido desta forma:

"I — *Autarquia* — o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II — *Emprêsa Pública* — A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Govêrno seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou

contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III — *Sociedade de Economia Mista* — a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria, à União ou a entidade da Administração Indireta".

Constituirão os Conselhos uma autarquia? — Não, pela simples razão de que a autarquia é figura de direito público, particularmente de direito administrativo, que dispõe de certa medida de autonomia e poder, outorgados pela administração pública, e só pode existir em relação ao Estado, ao passo que os Conselhos são entidades de direito privado.

Constituirão uma emprêsa pública? — Tampouco, bastando confrontar-lhes as características com as da emprêsa pública. Aos primeiros faltam "o capital exclusivo da União ou de suas entidades de Administração Indireta", bem como os objetivos cuja natureza caracteriza a segunda, isto é, atividades empresariais.

Constituirão uma sociedade de economia mista? — Muito menos, pois não têm por finalidade "o exercício de atividade de natureza mercantil", nem têm "a forma de sociedade anônima" e, *ipso facto*, não podem no seu patrimônio existir "ações com direito a voto (que) pertençam, em sua maioria, à União, ou a entidade da Administração Indireta."

A simples leitura dos dois parágrafos do artigo que acabamos de examinar não infirmam, antes confirmam, conclusão atingida pela nossa análise.

Ei-los:

§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade fôr submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes dêste artigo".

O outro dispositivo que deve ser considerado é o art. 183, cuja redação é a seguinte:

"As entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviço de interêsse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado, nos têrmos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma".

Parece-nos não caber aí grão de dúvida sôbre a caracterização dos Conselhos citados.

De feito, logo de início, depara-se-nos a expressão "as entidades e organizações em geral", suficientemente ampla e lata para alcançar e conter variados tipos de entidades; em seguida, vem uma expressão restritiva, "dotadas de personalidade jurídica de direito privado", como que reduzindo a latitude das primeiras palavras, mas sem excluir os Conselhos, que são, indubitàvelmente, dotados de personalidade jurídica de direito privado; depois duas novas expressões restritivas aparecem, nestas palavras: "que recebem contribuições parafiscais e prestem serviços de interêsse público ou social", palavras que descrevem o modo como as entidades obtêm os meios ("contribuições e multas", diz o art. 16 da lei número 4.886) necessários ao exercício de suas atividades, a natureza dessas contribuições ("parafiscais", qualificativo com que são distinguidas das contribuições fiscais e que se aplica comumente às contribuições para os institutos de previdência) e a natureza dos serviços que prestam ("de interêsse público ou social"); finalmente, encontra-se o objetivo capital do artigo, expresso desta forma: "estão sujeitas à fiscalização do Estado, nos têrmos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma".

Lancemos em evidência ainda:

a) pelo art. 16 da Lei nº 4.886, a renda dos Conselhos consiste nas contribuições e multas devidas pelos Representantes Comer-

ciais, pessoas físicas ou jurídicas, nêles registrados;

b) pelo § 2º, do art. 7º, a renda do Conselho Federal constitui-se de 20% da renda bruta dos Conselhos Regionais;

c) pelo art. 21, as atividades dos Representantes Comerciais estão sujeitas a tributos que devem ser pagos a repartições federais, estaduais e municipais, e o pagamento dêsses tributos não pode ser feito sem a prova do registro dos representantes comerciais nos Conselhos Regionais;

d) pelo art. 41, cabe ao Ministério da Indústria e do Comércio fiscalizar a execução da lei.

Quanto às contribuições, assinale-se que são compulsórias e autorizadas pelo poder público mediante lei.

Quanto às atividades dos Representantes Comerciais, sublinhe-se que estão sujeitas a tributos cujo pagamento não pode ser feito sem a prova do registro dêsses representantes nos Conselhos Regionais.

Tudo isso caracteriza como públicos ou de finalidade pública os dinheiros arrecadados sob a forma de contribuições e multas, como públicas e de sentido social as atividades exercidas pelos representantes comerciais autônomos.

As conclusões que se extraem dessa análise são as seguintes: de uma parte, o artigo 183 do Decreto-Lei nº 200, refere-se a várias entidades, entre as quais se incluem inequìvocamente os Conselhos; de outra parte, os arts. 24 e 25 da Lei nº 4.886 não podem ser considerados isoladamente, mas devem ser entendidos e interpretados em conjunto com aquêle art. 183.

Cumpre apurar o que deve ser entendido pelas palavras finais do art. 183, a saber: "...nos têrmos e condições estabelecidos na legislação pertinente a cada uma".

Essa legislação pertinente ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais Autônomos nada mais é do que a lei nº 4.886, tantas vêzes já citada. E que preceitua essa lei? — Já o sabemos: preceitua que a prestação de contas das diretorias dos Conselhos Regionais seja feita perante êsses Conselhos; que a das contas dos Conselhos Regionais se faça perante o Conselho Federal, e a das contas dêste, perante o seu plenário.

Se nos ativermos a essa adjetiva do artigo 183, não haverá como cumprir o preceito na sua parte substantiva, que submete à fiscalização do Estado aquêles Conselhos, alcançados, a nosso ver, pela conceituação contida na parte substantiva do mesmo artigo.

Nêle está a "expressa disposição legal" exigida pelo art. 23 da Lei Orgânica do Tribunal que impõe a "fiscalização do Estado", mas falta-lhe a expressão "legislação pertinente", isto é, a lei nº 4.886 não prescreve nem os têrmos nem as condições dessa fiscalização estatal.

Que deverá prevalecer afinal?

O art. 183 do Decreto-Lei nº 200, ressalva, sem dúvida, os têrmos e condições da prestação de contas, isto é, a sua forma, preceituando que esta será a estabelecida "na legislação pertinente a cada entidade". Mas não há negar que preceitua por igual e sem qualquer dúvida, que tôdas as entidades nêle definidas "estão sujeitas à fiscalização do Estado".

Se antinomia existe entre o art. 183 do Decreto-Lei nº 200 e os arts. 24 e 25 da Lei nº 4.886, é relativa à forma da prestação de contas, e não quanto à autoridade perante a qual é feita essa prestação — autoridade que só pode ser estatal ou pública, nunca particular.

Não se esqueça que o citado art. 183 não cuida apenas de forma, aspecto adjetivo: cuida também da conceituação das entidades que deverão submeter-se à prestação de contas a êste Tribunal, e o que deverá prevalecer é êsse aspecto substantivo, isto é, essencial e não o da forma. A parte substantiva domina e arrasta a parte adjetiva, tal como o principal domina e arrasta o acessório.

Assinalaremos ainda que, no caso vertente, a solução pode estar também no princípio segundo o qual um dos casos em que a lei posterior revoga a anterior é quando com ela seja incompatível.

Ora, o Decreto-Lei nº 200 é manifestamente incompatível com a Lei nº 4.886, no relativo à fiscalização das contas: a fiscalização pelo Estado é incompatível com a fiscalização pelos próprios órgãos da entidade dos Representantes Comerciais autônomos.

A lei anterior só admite uma forma de fiscalização — *a interna* ou *particular*. Se, entretanto, a lei posterior determina que a fiscalização seja *estatal* ou *pública*, é evidente que prevalecerá esta e não aquela.

Nem se alegue que foi prevista uma fiscalização de índole pública por intermédio do Ministério da Indústria e do Comércio, pois que por fôrça do art. 14 da Lei nº 4.886 compete a essa repartição fiscalizar apenas a execução da lei.

Impõe-se, conseqüintemente, conclusão em favor da fiscalização *estatal* ou *pública*, embora precedida pela fiscalização *privada*.

É nossa opinião que do exposto resulta, irrecusàvelmente, serem os Conselhos Regionais e o Conselho Federal dos Representantes Comerciais Autônomos entidades possuidoras de todos os requisitos capazes de caracterizá-los como sujeitos à fiscalização do Estado.

Não importa que a lei reguladora de suas atividades não prescreve "os têrmos e as condições", isto é, a forma de fiscalização do Estado. Essa lei é anterior à Lei nº 200, bem como à Lei Orgânica do Tribunal de Contas, e não podia prescrever a forma da fiscalização estatal, até porque estabeleceu tipo diverso de fiscalização, que não prevê a fiscalização *externa*.

Acima de tudo, é irrecusável que os artigos 24 e 25 da Lei nº 4.886 foram atingidos em seu alcance e amplitude pelo espírito dos arts. 71 e 72 da Constituição de 15 de março de 1967.

Em verdade, êsses dispositivos modificam o processo de fiscalização financeira quando preceituam:

Art. 71. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de contrôle externo e dos sistemas de contrôle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

Art. 72. O Poder Executivo manterá sistema de contrôle interno, visando a:

I — criar condições indispensáveis para eficácia do contrôle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

II — acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

III — avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Observe-se muito especialmente o art. 71, que fala em fiscalização exercida *através de contrôle externo e dos sistemas de contrôle interno*.

Que se deduz dessa leitura? — Que o contrôle interno e o contrôle externo não se excluem: completam-se: podem coexistir; são paralelos e coincidentes.

Em conseqüência, o fato de estar previsto na Lei nº 4.886, de 9 de dezembro de 1965, o contrôle *interno* não significa absolutamente a impossibilidade de outra forma de contrôle ou, por outros têrmos, o contrôle *interno* não implica necessàriamente a exclusão do contrôle *externo*.

Não pretendemos significar que a figura do contrôle interno e a do contrôle externo, — constantes dos artigos citados e oriundos provàvelmente da cessação do registro prévio, — sejam transferíveis e aplicáveis a qualquer área em que deva exercer-se fiscalização.

O que desejamos afirmar é que o *princípio* dêles originário pode e deve estender-se a qualquer fiscalização de dinheiros públicos.

Essa afirmação é tanto mais legítima e aplicável à espécie em exame quanto se atentar em que as contribuições citadas no art. 16 da Lei nº 4.886 são *compulsórias*, se arrecadam por fôrça de para-fiscalidade, se destinam a finalidades públicas e têm iniludivelmente as características de dinheiros públicos.

Resumindo:

a) O Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais Autônomos estão compreendidos entre as entidades e organizações sujeitas à fiscalização do Estado;

b) são públicos os dinheiros arrecadados pelo Conselho Federal e pelos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais Autônomos sob a forma de contribuições e multas, umas e outras autorizadas pelo poder público, que pode e deve apurar a maneira como estão sendo utilizadas:

c) as atividades dos Representantes Comerciais Autônomos estão sujeitas a tributos federais, Estaduais e municipais e o pagamento de tais tributos não se faz sem a prova do registro dos citados Representantes Comerciais nos Conselhos Regionais o que comunica sentido público às suas atividades;

d) dos requisitos legais em que se baseia a exigência da prestação de contas perante êste Tribunal, apenas um não é atendido na Lei nº 4.886 — o que se expressa no Decreto-lei nº 200 pelas palavras "na legislação pertinente";

e) êsse é, todavia, aspecto meramente formal da fiscalização por parte do Estado, que não podia ser previsto pela lei citada, uma vez que foi por ela estabelecido tipo de fiscalização privada;

f) a Lei nº 4.886 teve derrogados os arts. 24 e 25 pelo Decreto-lei nº 200, por serem com ela manifestamente incompatível;

g) ainda que essa hipótese pareça discutível e seja, por isso, rejeitada, fica de pé a tese central da apresentação das contas a êste Tribunal, porque os arts. 24 e 25 da Lei nº 4.886 foram indubitàvelmente atingidos e ampliados em seu alcance pelo espírito dos arts. 71 e 72 da Constituição de 15 de março de 1967;

h) em conseqüência, a fiscalização particular não exclui a fiscalização pública e com ela coexiste.

À vista do exposto, nosso parecer, *sub-censura*, é que aos Conselhos Regionais e ao Conselho Federal dos Representantes Comerciais Autônomos entre o dever de apresentar as suas contas a êste Tribunal para que sejam examinadas e julgadas.

Opinamos ainda que não seja imposta ao Sr. Paulo Rodrigues Alves nenhuma sanção legal porque tudo indica ter êle procedido de boa fé, na presunção de que, obedecendo à Lei nº 4.886, satisfazia tôdas as exigências relativas à prestaçoã de contas da entidade que é presidente.

Em 29-9-1967. — *Abgar Renault*, Relator.

ANEXO II A ATA Nº 84-67

Texto do Voto Emitido pelo Sr. Ministro Ewald Pinheiro, no processo nº 23.675-67, a que se refere a Ata nº 84-67.

A matéria em debate — contas do Conselho Nacional e dos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais — deve ser examinada à luz das Constituições de 1946 e de 1967 e das leis a ela pertinentes, porque a entidade foi criada em 1965, na vigência da primeira daquelas Constituições.

Há assim dois períodos a considerar: o primeiro, de 10 de dezembro de 1965, quando entrou em vigor a Lei nº 4.886, de 9 de dezembro do mesmo ano, até 14 de março de 1967; o segundo, de 15 de março de 1967, data em que passou a viger a atual Constituição, em diante.

Quanto ao primeiro período, a decisão há de ser tomada em face dos arts. 17, II, da Constituição de 1946 e 139, letra *b*, da Lei nº 830, incluíam-se no conceito de entidades autárquicas, sujeitas à jurisdição do mesmo Tribunal as pessoas jurídicas criadas por lei, para execução de serviços de interêsse público ou social, custeadas por

tributos de qualquer natureza ou por outros recursos oriundos do Tesouro.

De acôrdo com o art. 71, § 1°, da Constituição de 1967, compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valôres públicos, atribuição reproduzida no artigo 30 do Decreto-lei n° 199, de 25 de fevereiro de 1967.

As Constituições de 1946 e 1967, no tocante ao assunto, são coincidentes, dando ambas a mesma competência ao Tribunal.

E para se delimitar, ao certo, essa competência, convém fixar, de início o conceito de bens e valôres públicos. Serão êles aquêles pertencentes exclusivamente ao erário público e que integram o seu patrimônio? Claro que não. O conceito, para ser exato, há de ser mais elástico e alcançar também as contribuições de cobrança compulsória, impostas pelo Estado, com objetivo social.

As Caixas Econômicas Federais, que guardam dinheiro do público e não dinheiros públicos, prestam contas ao Tribunal. O mesmo ocorre com a Legião Brasileira de Assistência, o SESI, o SESC, o SENAC, o SENAI, os Conselhos de Medicina, de Farmácia, de Engenharia e Arquitetura e tantas outras entidades congêneres.

Êsse o aspecto constitucional da questão. Quanto ao legal a instituição do art. 139, letra *b*, da Lei n° 830, porque é pessoa jurídica criada por lei, para execução de serviço de interêsse social, custeada por contribuição compulsória (Lei n° 4.886, cit., arts. 6°, 7°, § 2°, 16 e 17, letra *f*, parágrafo único).

Assim, em face dos dispositivos legais que ao tempo disciplinavam a matéria, o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais de Representantes Comerciais estão sujeitos à prestação de contas a êste Tribunal, desde a sua instalação até 14 de março de 1967, data em que entrou em vigor a atual Constituição.

Resta examinar o assunto em face da Constituição de 1967 e da legislação posterior aplicável.

Já vimos que as Constituições de 1946 e de 1967, sob êsse aspecto, coincidem. Há que considerar porém os Decretos-leis números 199 e 200, de 25 de fevereiro de 1967.

O primeiro (art. 31, II) dá — e já o acentuamos — competência ao Tribunal para julgar da regularidade das contas dos responsáveis por bens e valôres públicos.

Quanto ao segundo, dispõe êle no artigo 183 que

"as entidades e organizações em geral, com personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interêsse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado, nos têrmos e condições estabelecidos na legislação pertinente a cada uma".

Ora, se o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais cabiam no âmbito do artigo 139, letra *b*, da Lei n° 830, com maior razão estão êles contidos no art. 183 do Decreto-lei n° 200, de alcance muito mais amplo, porque abrange as entidades e organizações em geral com personalidade jurídica de direito privado.

Analisemos, porém, mais pormenorizadamente, o art. 183 citado. São o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais pessoas de direito privado? Recebem êles contribuições parafiscais? Prestam serviços de interêsse público ou social? Os arts. 2°, 6°, 7°, § 2° e 17, letra *f*, da Lei n° 4.886 respondem afirmativamente a essas perguntas, razão pela qual estão êles, em decorrência do art. 183, sujeitos à fiscalização do Estado.

Pergunta-se agora: a fiscalização que a Lei n° 4.886 estabelece nos arts. 24 e 25 é fiscalização estatal?

Segundo êsses artigos, os Conselhos Regionais fiscalizam as respectivas diretorias; o Conselho Federal fiscaliza os Conselhos Regionais; e o Plenário controla o Conselho Nacional.

É evidente que essa fiscalização, exercida pela própria entidade através dos seus

diferentes órgãos, não tem o caráter de fiscalização estatal. Os Conselhos e o Plenário são órgãos de classe que nem sequer podem ser incluídos entre aquêles que compõem a administração indireta do Estado, em face da discriminação constante dos artigos 4º e 5º do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

A circunstância da Lei nº 4.886 não disciplinar essa fiscalização é perfeitamente compreensível. A Lei nº 4.886, data de 1965 e o Decreto-Lei nº 200 é de 1967. Assim, a parte final do art. 183 do Decreto-Lei nº 200 (segundo o qual essa fiscalização deve processar-se nos têrmos e nas condições estabelecidas na legislação pertinente a cada entidade.

Não poderia evidentemente ser atendida, visto como o legislador de 1965 não poderia dispor sôbre matéria que sòmente em 1967 foi obrigado a disciplinar.

Qualquer conclusão que, fundada nessa inevitável lacuna, sustente estarem as entidades e organizações criadas antes da vigência do Decreto-Lei nº 200, isentas da fiscalização estabelecida no seu art. 183, não tem nenhum suporte jurídico. Tais entidades não podem sujeitar-se à fiscalização do Estado por um critério meramente cronológico ou de data, de modo que as anteriores ao Decreto-Lei nº 200 fiquem isentas dêsse contrôle e as posteriores ao mesmo decreto-lei a êle se submetam.

A razão do contrôle, para ser legítima, há de assentar-se na natureza do órgão, em seu escopo ou finalidade. Se êle arrecada dinheiros públicos, através de contribuição compulsória, e presta serviços de interêsse público ou social, o contrôle se exercita. Êsse o entendimento jurídicamente escorreito e exato.

Assim, para suprir a lacuna da Lei número 4.886, há de conciliar-se o que estabelece a citada lei com o que estatui o Decreto-Lei nº 200. Essa conciliação é perfeitamente possível, invocando-se a legislação específica que disciplina a fiscalização pelo Estado dos bens e valôres públicos.

Essa fiscalização é deferida pelos Decretos-Leis ns. 199 e 200 ao Tribunal de Contas que é o órgão instituído pela Constituição para julgar da regularidade da aplicação dos bens e valôres públicos (art. 71, § 1º).

Admitir com base numa omissão inobstável, o exercício do contrôle para uns casos, e a inexistência dêle para outros, importa em transformar a regra do art. 183 do Decreto-Lei nº 200 num princípio contraditório, porque se apresenta ora vivo e atuante, ora inexplicàvelmente inexpressivo e ausente.

Brasília, 29 de setembro de 1967. — *Ewaldo Pinheiro.*