PRESTAÇÃO DE CONTAS — ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

— Os administradores dos órgãos da administração indireta sòmente estarão sujeitos a prestação de contas perante o Tribunal de Contas caso haja expressa disposição legal que o ordene.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República — E.M. n.º I-113, de 12 de abril de 1971. — "Aprovo. Em 6 de maio de 1971." — (Rest. ao M. dos Transportes, em 11 de maio de 1971).

PARECER I-113

A competência do Tribunal de Contas da União para examinar e julgar a regularidade das contas das Sociedades de Economia Mista, Emprêsas Públicas e Fundações instituídas em virtude de lei federal, está dando margem a dúvidas, tanto na Administração quanto na própria Côrte de Contas, à vista do que dispõem a Constituição Federal e o Decreto-Lei n.º 199/67, a respeito da matéria.

A divergência que se verifica em tôrno do polêmico assunto vem criando dificuldades quanto ao procedimento a ser adotado pelos Ministérios, relativamente às entidades da Administração Indireta sujeitas à sua supervisão, nos têrmos da Reforma Administrativa (Decreto-Lei n.º 200/67).

2. Esclareça-se, de logo, que, no tocante aos entes autárquicos, inexiste o problema, estando todos acordes em que a competência do Tribunal, *in casu*, é indiscutível nos têrmos do § 5.º, do artigo 70, da Constituição federal que, expressamente, manda aplicar às Autarquias as normas de fiscalização financeira e orçamentária relativas à União.

3. As opiniões em choque e as razões que as justificam serão a seguir indicadas para facilidade do exame da matéria sob seus diferentes ângulos.

4. Decidiu a maioria do Tribunal de Contas que:

"Compete ao Tribunal de Contas da União, de acôrdo com as disposições constitucionais e legais em vigor, o exame e julgamento da regularidade das contas dos Administradores das ... ., Emprêsas Públicas e Sociedades de Economia Mista."

5. Discordando dêsse entendimento, alegou o Eminente Ministro Vergniaud Wanderley que a exegese dos arts. 28, 33 e 42, do Decreto-Lei n.º 199/67 conduz à conclusão de que a competência do Tribunal compreende gestores de dinheiros, valôres e bens da União e, *quando houver expressa disposição legal*, os administradores das entidades da Administração Indireta, mesmo porque — é a própria Constituição que o diz em seu art. 170, § 2.º — as emprêsas públicas e sociedades de economia mista se regem pelas normas aplicáveis às emprêsas privadas no tocante a seus negócios e pessoal. Além disso — salientou — o *caput* do art. 70 da Constituição federal diz respeito aos agentes da Administração Direta, por isso que para aplicá-lo às autarquias foi preciso que, nesse sentido, dispusesse o seu § 5.º, o qual estendendo as regras fiscalizadoras apenas a uma das classes de pessoas jurídicas da Administração Indireta, *ipso facto*, excluiu as duas restantes (Sociedades de Economia Mista e Emprêsas Públicas).

6. Em seu douto pronunciamento, o Dr. Luiz Octavio Gallotti, Procurador do Tribunal, depois de demonstrar o conflito existente entre os arts. 33 e 42, do Decreto-Lei n.º 199/67 — no qual optou pela predominância do art. 33 em razão de ser a norma básica definidora da jurisdição e competência do Tribunal — entendeu devesse o problema ser resolvido à luz das normas constitucionais sôbre o assunto. Essas, embora inaplicáveis *in totum* às sociedades de economia mista e emprêsas públicas (inclusive, em decorrência dos elementos históricos que deram origem ao § 5.º, do art. 71, da Constituição de 1967, atualmente, § 5.º, do art. 70, da Emenda n.º 1), *pelo menos uma — a de prestação de contas* perante o Tribunal — sempre que verificado o pressuposto de tratar-se de responsável *por bens e valôres públicos*, haveria de ter-se por aplicável. Assim, o desate da questão proposta estaria em "saber se o patrimônio da entidade deve ou não ser considerado *bem ou valor público*." Entendendo não ser viável admitir-se como público o acervo das sociedades de economia mista, mas ao contrário, considerando como tal o das emprêsas públicas, opinou no sentido de estarem essas últimas sempre sujeitas à prestação de contas anual de sua gestão, perante a Côrte de Contas, e, as primeiras, sòmente quando lei especial assim o determinasse.

Em abono às suas conclusões, trouxe à colação vários acórdãos do Egrégio Supremo Tribunal Federal, pacificando o entendimento segundo o qual a competência da Justiça Federal para julgar os feitos em que além da União, fôssem interessadas as autarquias e emprêsas públicas, não compreende as sociedades de economia mista, a não ser o caso especial do Banco do Brasil quando atua como delegado ou em nome da União.

7. A douta Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, na linha de pensamento do citado voto do Eminente Ministro Vergniaud Wanderley, é de opinião que "na ausência de dispositivo de lei própria que atribua, ao Tribunal de Contas da União, competência para *tomar as contas* dos administradores das emprêsas públicas ou das sociedades de economia mista, não estão êstes órgãos obrigados a *prestar contas* na forma prevista para os órgãos públicos por não se lhes aplicar o disposto no art. 42, do Decreto-Lei n.º 199/67."

Tanto assim é — alegou — que o Senador Lino de Matos acaba de apresentar o Projeto de Lei n.º 43/70, alterando o art. 33 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, para estender às emprêsas públicas, sociedades de economia mista e fundações criadas por lei federal, a obrigatoriedade de

prestarem contas àquele Colendo Colegiado, atribuindo-lhe a competência que, presentemente, não dispõe no particular.

8. Em resumo, três são as posições adotadas a respeito do assunto:

a) compete ao Tribunal de Contas o exame e julgamento da regularidade das contas dos Administradores das Emprêsas Públicas e Sociedades de Economia Mista;

b) essa competência só poderá ser admitida quando haja expressa disposição legal autorizativa; e

c) é de ter-se como competente o Tirbunal se o patrimônio da entidade fôr público (Emprêsa Pública), caso não o seja (Sociedade de Economia Mista) a competência dependerá de lei especial que a preveja.

9. A diversidade de entendimentos, no particular, deve-se à própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Decreto-Lei n.º 199/67) que, no art. 33 dispôs, *verbis*:

"O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sôbre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todo aquêle que arrecadar ou gerir dinheiros, valôres e bens da União ou pelos quais esta responda, bem como, *quando houver expressa disposição legal* os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades."

Enquanto que em seu art. 42 prescreveu, *sic*:

"O julgamento pelo Tribunal de Contas dos administradores das entidades da Administração Indireta e das que, por fôrça de lei, lhe devam prestar contas, será feito à base dos seguintes documentos que lhe deverão ser presentes pelos administradores":

Haverá um conflito entre os artigos referidos, a saber: será necessário haver expressa disposição legal para que os administradores das entidades da Administração Indireta prestem contas ao Tribunal (art. 33); ou, tais administradores estarão obrigados a submeter ao julgamento do Tribunal a regularidade das contas independentemente de lei especial que o determine (art. 42).

10. O citado art. 33 integra o Título II que define a *competência* e *jurisdição* do Tribunal, enquanto que o 42 se encontra no Título IV que dispõe sôbre o *julgamento* das contas. Vale dizer, o primeiro indica as pessoas que devam prestar contas; o segundo, como se deverá processar o *julgamento* das mesmas.

O prefalado conflito entre os dois artigos é, pois, aparente. A inteligência do art. 42 é no sentido de que, sendo o caso dos administradores das entidades da Administração Indireta prestarem contas, o julgamento delas se fará pela forma nêle prevista. Quando será o caso de tais administradores prestarem contas, di-lo-á o art. 33. Aliás, o Título IV — Do Julgamento começa dispondo claramente:

"Art. 40. O Tribunal de Contas:

I — Julgará da regularidade das contas das *pessoas indicadas* nos artigos 33 e 34 (Jurisdição e Competência) mediante tomada de contas..."

ou, à base dos documentos, indicados no art. 42, letras *a*, *b* e *c*, quando se tratar de administradores de entidade da Administração Indireta que devam prestar contas, porque indicados no art. 33, ou seja, quando houver expressa disposição legal que o determine.

11. Assim sendo, em face do que dispõe o aludido Decreto-Lei n.º 199/67, parece, os administradores das entidades da Administração Indireta só estarão sujeitos à prestação de contas perante o Tribunal, caso haja expressa disposição legal que o ordene.

12. O assunto, entretanto, não dispensa o exame dos preceitos constitucionais que regem a espécie (Constituição federal, arts. 70 e segs.).

As autarquias, embora arroladas como entidades da Administração Indireta (Decreto-Lei n.º 200/67, art. 4.º, II), estão sujeitas às normas de fiscalização financeira e orçamentária aplicáveis à

União, nos têrmos do § 5.º, do art. 70, da Constituição federal.

De igual sorte, por fôrça do citado art. 70, § 1.º, os administradores de *bens e valôres públicos* hão de submeter ao exame e julgamento do Tribunal a regularidade de suas contas.

Assim, embora as Emprêsas Públicas sejam entidades da Administração Indireta (Decreto-Lei n.º 200, art. 4.º II, *b*), dada a circunstância de ser seu patrimônio público, ficam os respectivos administradores sujeitos ao contrôle externo da Côrte de Contas, nos precisos têrmos do mencionado § 1.º, do art. 70, da Carta Magna. O mesmo se poderá dizer em relação às Fundações instituídas em virtude de lei e mantidas pela União.

13. No que concerne às sociedades de economia mista, também entendo como o Dr. Luiz Octavio Gallotti, a fiscalização do Tribunal exercer-se-á havendo disposição de lei nesse sentido, por isso que, na hipótese, não se pode ter como público o patrimônio respectivo (que é misto), aplicando-se, aí sim, o art. 33 do Decreto-Lei n.º 199/67.

Sub censura.

Brasília, 12 de abril de 1971. — *Romeo de Almeida Ramos*, Consultor-Geral da República.