A FISCALIZAÇÃO OU CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O CONTROLE FINANCEIRO DA ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA

CARLOS S. DE BARROS JÚNIOR*

1. Delimitação do tema. 2. O direito como princípio de ordem. 3. A fiscalização ou controle administrativo, o controle hierárquico. 4. Noção e classificação das formas pelas quais se manifesta o controle administrativo. 5. Divisão segundo o fim a que o controle se propõe. 6. Divisão sob o aspecto do momento em que se realiza. 7. Divisão sob o aspecto do órgão de que a fiscalização emana. 8. A fiscalização política. 9. Outras modalidades de fiscalização ou controle. 10. A correição administrativa. 11. A fiscalização financeira, controles interno e externo. 12. O controle financeiro na administração descentralizada. 13. Nas empresas públicas em sentido amplo e fundações oficiais. 14. Dificuldades da matéria; a dispersão da atividade administrativa. 15. Controle a que se sujeitam as entidades referidas no item 12; o controle financeiro. 16. A matéria na Constituição Federal, o debate e conclusão alcançada. 17. A Lei nº 6.223, de 14.7.1975. 18. Os controles a que estão sujeitas as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações oficiais. 19. Entendimento da Lei nº 6.223. 20. O controle financeiro das fundações a que alude o art. 8º dessa lei.

1. O direito administrativo estabelece os princípios que regulam a atividade administrativa e visa assegurar na atuação que o Estado desempenha nesse

* Procurador-chefe da Procuradoria da Fazenda junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

setor a predominância dos interesses coletivos. Mas, certamente, sem prejuízo das prerrogativas dos administrados. Entre aqueles e estas orienta-se para atingir uma linha de limite ou equilíbrio entre as necessidades de intervenção do poder público e as garantias dos cidadãos.[1]

Esta é, aliás, no sentido histórico, como já foi assinalado,[2] a primeira e principal inspiração desta disciplina jurídica. Constitui a bipolaridade do direito administrativo, a que alude Giannini.[3]

Deste estudo excluímos esse aspecto do tema do controle. Vamo-nos deter mais propriamente na fiscalização da atividade administrativa, o que não deixa de ser também defesa dessas prerrogativas, mas, de modo mediato.

Não será objeto de cogitação, pois o chamado controle judiciário, isto é, realizado pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos, que entendemos mais acertadamente situar no tema da justiça administrativa.

2. O direito é um princípio de ordem e o Estado, nas suas diversas manifestações, é sobretudo ordem jurídica.

No Estado de direito, o equilíbrio jurídico é decorrência de todos aqueles expedientes ou técnicas elaborados pelo moderno direito público e cuja finalidade é estabelecer o controle recíproco dos poderes, a fiscalização mútua, que tudo se resume na conhecida locução do "sistema de freios e contrapesos" (*cheks and balances*), criador do equilíbrio essencial à ordem jurídica democrática.

3. Na esfera administrativa, no que tange à sua organização e desempenho, vigem institutos que concorrem para a sua coordenação, harmonia e regularidade.

Cumpre mencionar, desde logo, uma fiscalização típica, normal na ação administrativa, baseada mais diretamente no princípio de ordem e coordenação próprio da estrutura administrativa, que é o poder de vigilância do agente superior sobre a atividade do subordinado, o que poderíamos denominar controle hierárquico, pois se trata de faculdade ou consectário da hierarquia. É fiscalização que se exerce normal e permanentemente dentro da organização administrativa.

[1] Cf. a respeito, o que escrevemos em Nota introdutória ao segundo volume de nosso *Compêndio de direito administrativo*, 1969 p. XIII — XV.

[2] Weil, Prosper. *Le droit administratif*. 1966. p. 79.

[3] *Corso di diritto admministrativo*. 1965. p. 38: "La norma del diritto administrativo aveva quindi, potreba dirsi con metafora, due poli, l'uno volto a presidiare l'autoritá, l'altro a presidiare la libertá."

4. Costuma a doutrina classificar as funções administrativas em ativas, consultivas e de fiscalização, contraste ou controle.

Esta última tem sido definida com acerto como a vigilância exercida sobre a atividade dos órgãos da administração, para lhe assegurar a legitimidade e a conveniência.[4]

Essa fiscalização manifesta-se de diversas maneiras e em amplos setores. Ela se opera na administração direta e, com feições peculiares, relativamente aos órgãos descentralizados.

Várias as classificações apresentadas pela doutrina, das formas pelas quais se manifesta a fiscalização administrativa em geral. Entre as mais completas pode-se mencionar a de Ranelletti.

5. Baseado sobretudo na lição deste mestre, podemos dividir, em primeiro lugar, a fiscalização sob o aspecto do fim. E temos então a fiscalização: a) de legitimidade; b) de mérito; c) técnica.

A fiscalização de legitimidade tem por escopo averiguar se os atos administrativos se praticam segundo o Direito e nos limites por ela traçados. A de mérito indaga do acerto da ação, segundo critérios de conveniência e oportunidade, ou de boa técnica de administração.

Inclui ainda a doutrina, sob o aspecto examinado, o que chama de fiscalização técnica, a que indaga se a ação atende a normas científicas relativas ao assunto de que a atividade cogita. Ao nosso ver, esta última não se distingue da fiscalização de mérito, porquanto a conveniência da ação administrativa supõe a sua realização em consonância com os princípios técnicos ou científicos que devem orientar uma determinada atividade. Assim, se verdade é que a ação administrativa possa ter, ao lado de sua legitimidade e conveniência sob o ângulo da melhor técnica de administração, um aspecto técnico especial, nem por isso há propriamente uma fiscalização técnica, separada da relativa ao mérito.

6. Quanto ao momento em que se realiza, divide-se a fiscalização em preventiva e sucessiva. A preventiva, também denominada prévia, anterior ou *a priori,* se exerce sobre atos dos órgãos ativos estatais ou de outros entes, antes da formação do ato ou da execução dele; a sucessiva, posterior ou *a posteriori,* ocorre depois da execução do ato ou do fato sujeito à fiscalização. Verifica-se a fiscalização antes da formação do ato, em regra, pela autorização. Depois da formação do ato, ainda na fase preventiva, o controle se opera pelo visto ou pela aprovação a que os atos devem sujeitar-se para que possam ter eficácia.

[4] Masagão, Mário. *Curso de direito administrativo.* 1974. p. 63.

A fiscalização sucessiva ou posterior pode também manifestar-se pela forma do visto ou aprovação, ou, ainda, pela anulação, que aniquila o ato, ou pela revogação, que lhe corta a eficácia. Nestas hipóteses, costuma denominar-se também repressiva.

O visto é, em regra, ato de controle da legitimidade; a aprovação é ato de controle também do mérito e contém a declaração de que o ato, além de legítimo, é igualmente um ato de boa administração.

Referem-se alguns autores à fiscalização repressiva e substitutiva. A repressiva manifesta-se de diversos modos. Primeiramente, segundo vimos, pela anulação do ato ilegítimo, pois a anulação só pode decorrer de ilegitimidade. Na fiscalização de mérito, reconhecida a inoportunidade ou sua inconveniência, a autoridade contrasteadora não lhe concede aprovação.

A fiscalização dita substitutiva verifica-se quando os órgãos estatais se substituem aos órgãos sujeitos ao contraste, para cumprir ou assegurar o cumprimento de atos ou operações tornados obrigatórios pela lei e que estes últimos deixaram de cumprir ou a isso se recusaram. A substituição pode ser de atividade ou de órgão, dando-se a primeira quando a autoridade fiscalizadora executa os atos em lugar de autoridade inferior, e a segunda, quando temporariamente é constituído, em substituição ao órgão fiscalizado, um órgão extraordinário, que exerce as atribuições àquele conferidas pela lei.

7. Tendo em vista ainda o órgão que exerce a fiscalização, esta pode ser: a) ordinária; b) extraordinária; c) especial.

A ordinária é aquela exercida normalmente pelos órgãos da administração em relação aos seus subordinados. Verifica-se no exercício de atividade normal, de rotina. Constitui a vigilância ordinária permanente — a que já fizemos referência — do superior sobre o inferior.

A fiscalização extraordinária é a que se executa por órgão de existência transitória, criado para missão acidental.

A fiscalização especial executa-se por órgão de existência permanente, com função preponderantemente fiscalizadora. É exemplo, a exercida pelos Tribunais de Contas.

8. Deve-se mencionar aqui, embora desborde da esfera tão-somente administrativa, mas por ser essencial em todos os países democráticos, a fiscalização política, que cabe de modo amplo aos órgãos parlamentares sobre a ação administrativa.

Ela se realiza, de um modo geral, pela crítica aos atos governamentais. Atua-se pelos discursos e por meio de atos típicos como a interpelação, resoluções ou indicações, e os inquéritos parlamentares.

Ao Poder Legislativo cabe igualmente, de modo amplo, a fiscalização financeira da administração, inclusive o julgamento das contas anuais.

9. Outras modalidades assume, ainda, a fiscalização administrativa. Assim, a que se realiza sobre as entidades autárquicas, bem como a que se exerce sobre a administração descentralizada ou formas outras de prestação indireta do serviço público.

A que se opera nas relações entre as autoridades centrais e as autarquias apresenta características próprias, diversa que é da fiscalização decorrente das relações hierárquicas. A fiscalização das autarquias, mais propriamente entre nós denominada controle ou tutela, não contém a conseqüência essencial do vínculo hierárquico, ou seja, o poder de ordenar, mas se realiza com feição especial na forma estabelecida nas leis de criação dos entes, ou segundo leis gerais que a disciplinam.

A fiscalização administrativa se verifica, pois, na esfera da descentralização, da prestação indireta do serviço público, por formas diversas, que vão desde a vigilância aludida, como controle ou tutela, até a participação total ou parcial, na direção e na economia dos entes, como acontece na empresa pública e nas sociedades de economia mista, bem como por uma fiscalização também externa dos concessionários de serviço público.

Esta modalidade de controle administrativo foi denominada, mais recentemente na administração federal, de supervisão ministerial, embora subsista na esfera do nosso Estado como controle, consoante continua mencionada nas leis que a prevêem.

Há que mencionar, ainda, a par das diversas modalidades de fiscalização indicadas, outra forma de inspeção que opera na administração direta, a chamada correição administrativa.

Trata-se de espécie de fiscalização mais adequada em organizações não-hierarquizadas, como acontece na ordem judiciária, onde não há vínculo de subordinação propriamente. Tem-se entendido, porém, igualmente eficiente esta modalidade, mesmo na esfera administrativa e a par da vigilância hierárquica. Ela se realiza por órgãos especiais, objetivando a regularidade nos diversos serviços, na forma estabelecida em lei.

11. Como estamos vendo, é vastíssima a aplicação dos controles no campo da administração pública.

Um dos aspectos específicos dessa fiscalização ou controle é a fiscalização financeira, controle especial que objetiva a boa execução da receita e sobretudo da despesa pública. É o controle da execução orçamentária e dos atos que lhe são atinentes.

Para esse efeito, prevê o nosso sistema constitucional e legislação complementar a atuação de dois setores pelos quais deve ele processar-se: interno e externo.

O primeiro é realizado no interesse imediato da administração e pelos órgãos da hierarquia administrativa. É efetivado pelo próprio Executivo. Confunde-se com a própria execução da despesa, em suas diversas fases, do empenho ao pagamento.

O outro, é realizado num sentido mais amplo pelo Poder Legislativo e pelos órgãos de fiscalização que o auxiliam, os Tribunais de Contas.

No que tange à administração direta e às autarquias, já se acha a fiscalização financeira, apesar de dificuldades que remanescem, suficientemente versada e definida em seus temas principais.

12. Os aspectos do controle que têm ultimamente suscitado maior atenção são os relativos às chamadas empresas públicas, tomada a expressão em sentido amplo, para abranger as empresas públicas propriamente ditas e as sociedades de economia mista. Por junto surgem também problemas ligados ao alcance e modo do controle financeiro das fundações oficiais. Essa área da ação administrativa, para a qual são carreados vultosos recursos de origem governamental, não se achava de modo geral sujeita a controle financeiro uniforme e eficaz.

Reclamos doutrinários, da opinião pública e de órgãos responsáveis como os Tribunais de Contas, se faziam sentir, no intento da disciplina jurídica para eficiência desse controle.

Não só pela importância dos recursos, como também pela exigência do preceito de que dinheiros e bens de origem governamental estão sujeitos a prestação de contas. As deficiências desse controle da administração descentralizada eram apontadas como falha do sistema do controle financeiro.

13. As dificuldades para a acertada regulação jurídica da matéria são de natureza vária. Prendem-se, em última análise, aos dois grandes temas que estão a desafiar a argúcia dos juristas do direito público — o que poderíamos denominar o tema da ação e o tema do controle.

Com efeito, as exigências de atendimento regular e contínuo dos interesses coletivos deram origem ao que se denominou de regime ou procedimento de direito público na realização da atividade governamental. O serviço público, devendo ser regular e contínuo, devia reger-se por princípios próprios, diversos dos aplicados à atividade privada. Com isso, uma série de prerrogativas e sujeições vieram a incidir sobre essa atividade, inclusive sobre o

regime do pessoal, cujas relações de trabalho se disciplinaram por forma específica, dando origem à chamada situação legal ou objetiva, segundo a qual essas relações configuram para os prestadores de serviço um *status* diferente da relação de trabalho particular. Em conseqüência, também especiais deviam ser os controles a que se sujeitavam tais atividades, ou seja, a realização do serviço público.

Mais modernamente, procurou o Estado adequar os seus serviços às exigências mais complexas da vida social, notadamente pelas solicitações derivadas da necessidade de intervenção em esferas de maior especialização e no campo econômico.

Iniciava-se, assim, a chamada dispersão da atividade administrativa, principalmente no campo da administração indireta, que passou a realizar-se pelas mais diversas formas e modalidades, com abandono em parte da concepção clássica do regime jurídico especial de direito público e adoção cada vez mais freqüente da via das pessoas jurídicas privadas e até mesmo de organismos híbridos com natureza jurídica de difícil caracterização.

Aliás, dentro dos próprios quadros da administração direta já se observava essa tendência à obtenção de maior racionalidade técnica e maleabilidade operacional por parte da administração, com o aparecimento dos chamados conjuntos autônomos administrativos ou serviços industriais do Estado e fundos especiais.

Na linha dessa dispersão e especialização do serviço público é que ocorreu igualmente o processo de criação de autarquias e, depois, no domínio mais propriamente da exploração econômica, a interposição das empresas públicas com personalidade de direito privado.

Essa dispersão, esse desligamento e afastamento de órgãos e entidades da esfera mais próxima dos centros de impulsão da atividade pública determinou até certo ponto a perda da vigilância e controles adequados sobre os referidos organismos descentralizados, notadamente quanto à fiscalização dos grandes recursos destinados a esses setores de atividade.

14. Tais entidades, como partes da administração pública, estão sujeitas aos controles políticos, administrativo e financeiro.

A modalidade que no essencial deste nosso estudo estamos considerando, é a financeira. É a que vem suscitando dúvidas e debates, no concernente às empresas públicas em sentido lato e às fundações oficiais.

As dúvidas principais derivam originariamente do sistema constitucional em vigor.

Dificuldades ao exato entendimento do assunto advém igualmente da falta de distinção que é preciso fazer entre controle interno e controle externo, que são os dois setores em que atua a fiscalização financeira.

O controle interno se opera no interesse imediato da administração, dentro da hierarquia administrativa, ou, de acordo com a lei, sobre os órgãos da administração indireta.

Este controle ou fiscalização não se confunde com o chamado controle externo, o qual é realizado pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, restringindo-se, quanto a este último órgão, à verificação da legalidade da despesa.

15. A Constituição Federal estabelece claramente essa distinção no seu art. 70. E nos parágrafos desse artigo enuncia como se processará o controle externo, bem como o seu alcance.

Verifica-se por esses dispositivos que essa fiscalização externa, no campo da administração indireta, abrange apenas as autarquias.

Assim, do controle externo, *a contrario sensu,* na forma das regras que orientam a atuação dos Tribunais de Contas, se exclui o restante da administração indireta.

Por sua vez, no art. 170 § 2º, submete a Constituição Federal as empresas públicas às normas aplicáveis às empresas privadas.

Do cotejo dessas disposições — o art. 70 e seus parágrafos e o art. 170 § 2º — decorrem, no que respeita à organização administrativa num sentido amplo, dois parâmetros fundamentais. De um lado, a administração direta e as autarquias, sujeitas ao controle financeiro externo; de outro, as restantes entidades paraestatais, não abrangidas pelas normas do referido art. 70 e seus parágrafos.

Indagava-se então se estas últimas estariam excluídas de controle financeiro que não aquele a que se sujeitam as entidades privadas congêneres, isto é, no que concerne às empresas, ao controle de suas contas pelos conselhos fiscais e assembléias de acionistas e, quanto às fundações, ao regime da lei civil. E se justificava a dúvida, porque, como vimos, dos pressupostos constitucionais, dos assinalados parâmetros, resultavam colocadas — de um lado, as entidades administrativas com personalidade de direito público e, de outro, as dotadas de personalidade de direito privado.

Há, entretanto, como dissemos, subjacente e expresso em leis esparsas, o preceito da exigência do controle sobre a gestão dos dinheiros e bens de origem governamental, bem como o de prestação das respectivas contas. Neste sentido, cabe pôr em conexão o referido art. 170 § 2º, com o art. 45,

da Constituição. Do cotejo — tendo inclusive em conta o art. 8º, XVII, *c*, que cogita de competência legislativa da União quanto a normas gerais de despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública — se infere que o legislador constitucional remeteu a fiscalização dessas empresas e outras entidades descentralizadas, para um plano mais amplo, a ser disciplinado por lei federal. Por certo, para conferir à atuação desses entes maior flexibilidade operacional, sem submissão aos processos formais, mais rígidos, da contabilidade pública.

Com efeito, vinculadas essas empresas a regime de direito privado, só à União, e portanto, à lei federal, pareceu devido atribuir a faculdade de dispor sobre fiscalização financeira externa dessas entidades.

Esse entendimento foi, aliás, o alcançado pelos que mais atentamente examinaram o tema, notadamente as conclusões a que chegaram recentes congressos de tribunais de contas, por intermédio de estudos inclusive de comissão de jurisconsultos escolhidos para a elaboração de anteprojetos de lei com essa finalidade.

Divergências de opinião, quanto ao modo de processar a fiscalização, determinaram a elaboração de anteprojetos separados sobre o assunto.

Tais projetos, estabelecendo o controle de contas das empresas do Estado e fundações oficiais, por lei federal, dispunham, todavia, por meio de processos diversos, inclusive com a atribuição por alguns, desse controle, aos próprios Tribunais de Contas.

16. Mas, ao invés de regular o art. 45 da Constituição — o que seria de melhor técnica — promulgou-se em 14 de julho de 1975, a Lei nº 6.223, que cuidou da fiscalização financeira e orçamentária da União, na forma do art. 70 da Constituição, aditando providências tendentes à fiscalização e julgamento de contas dos órgãos da administração descentralizada. Disciplinou a lei pôr junto matéria de fiscalização pertinente à administração direta e autárquica e fiscalização financeira e tomada de contas dos demais entes da administração descentralizada.

É, pois esta a lei que, em sua segunda parte, disciplina atualmente a difícil matéria do controle financeiro das empresas públicas e fundações oficiais.

17. Em face do que ficou exposto, parece-nos que as empresas públicas e fundações oficiais estão atualmente submetidas aos seguintes controles:

a) à fiscalização parlamentar, de natureza política, que cabe normalmente aos órgãos parlamentares sobre a ação administrativa e que se realiza normalmente pela crítica aos atos governamentais. Essa fiscalização deverá

ser pormenorizada e metodizada pela lei prevista no art. 45 da Constituição;
b) ao controle administrativo da administração central sobre elas, na forma que a lei estabeleça e que abrange o controle financeiro interno, inclusive controles específicos, segundo a natureza da entidade. A reforma administrativa federal, instituída pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, denominou-o, de forma genérica, como ficou dito, supervisão ministerial;
c) aos órgãos de fiscalização próprios, previstos nas leis dessas entidades, isto é, conselhos fiscais e assembléias, nas empresas, e ministério público — assunto que nos parece ainda polêmico — no que respeita às fundações;
d) agora, após o advento da Lei nº 6.223, ao controle financeiro externo dos Tribunais de Contas.

18. Trata-se, como dissemos, de lei moralizadora, que veio atender a reclamos da opinião pública e a exigência de boa atuação governamental.

Na sua execução, porém, dúvidas têm surgido, não só no que diz respeito à parte da lei que se aplica à administração direta da União, daquela que se refere às entidades descentralizadas de um modo geral, bem como no modo de proceder à fiscalização ou à tomada de contas destas últimas entidades.

Advirta-se, ainda, para os termos com que o art. 8º estendeu os preceitos da lei às fundações instituídas ou mantidas pelo poder público.

A Lei nº 6.223, como foi dito, cuidou de assuntos díspares, pois regulamentou a fiscalização financeira da União e das autarquias, disciplinando do mesmo passo *ex novo* a fiscalização e tomada de contas das entidades paraestatais que menciona. Donde dificuldades na sua exegese, resultantes dessa dicotomia heterogênea e incerteza quanto às normas da lei a um e outro controles aplicáveis. Como conseqüência, o entendimento por parte de alguns de que a fiscalização da segunda parte da lei deve ser *a posteriori* e operar-se com a tomada de contas.

O argumento merece consideração, uma vez que o § 1º do art. 7º da lei, ao explicitar o processo da fiscalização financeira previsto na espécie fala em "verificar a exatidão das contas", permitindo cogitar que se aplica às contas já prestadas e não à fiscalização anterior.

Entretanto, a palavra *contas,* em matéria de fiscalização financeira não é usada com o rigor que permita a inferência limitativa, pois a Constituição Federal, ao versar as auditorias financeiras no § 3º do art. 70, também usa a expressão "contas das unidades administrativas", e tais auditorias

operam-se no curso da realização da despesa pública, sendo, pois, anteriores à prestação anual das contas governamentais.

Tem-se entendido, e os Tribunais de Contas nessa linha vêm atuando, que estão submetidas a controle financeiro, nos termos em que a Lei nº 6.223 estabelece, as entidades descentralizadas com personalidade jurídica de direito privado, com base no art. 7º da referida lei. Essa fiscalização compreende, pois, segundo o entendimento constante de normas baixadas por resoluções e instruções dos Tribunais de Contas, inspeções *in loco* feitas permanentemente, a par do julgamento das contas, previsto no art. 10.

Nesse sentido amplo vem sendo processada a fiscalização. Os tribunais acompanham a gestão econômico-financeira das entidades a que se refere a lei, examinam a legitimidade dos atos de despesa, enfim, procedem a fiscalização permanente, semelhante à realizada na administração direta e autárquica.

19. Assim, no que respeita à execução da Lei nº 6.223, remanesce, a nosso ver, dúvida apenas no tocante à interpretação do seu art. 8º, ou seja, o entendimento a ser dado à locução "no que couber", nele inserida, do que se há de dessumir como se fará o controle nas fundações oficiais.

Como as leis não contém palavras inúteis, cabe pesquisar o vero sentido da disposição.

Teria a expressão usada procurado distinguir, para o efeito do controle financeiro, as fundações oficiais com personalidade jurídica de direito privado, das outras, reconhecidas por alguns estudiosos como autarquias fundacionais ou fundações de direito público?

Ou teria visado diferençar as fundações mantidas com recursos exclusivos do poder público, das que recebem apenas subvenções ou transferências à conta do orçamento? Seria uma distinção a encontrar respaldo eventual no teor do art. 3º do Decreto-lei federal 900, de 29 de setembro de 1969.

Poderia, ainda, incluir-se, na indagação, as fundações inteiramente privadas que recebam subvenção do poder público?

Ou então — como parece mais acertado — não teria a expressão "no que couber" sido posta para chamar a atenção para as peculiaridades das fundações, entes diversos das empresas a que alude o art. 7º, a fim de que o controle das fundações se faça, atendendo-se a sua especificidade, isto é, serem elas diferentes das outras, de "natureza empresarial" e que objetivam a realização de atividades econômicas?

Não parece fácil atinar-se prontamente com o melhor entendimento.

Inclinamo-nos, desde logo, por afastar a primeira indagação, pelo seguinte motivo: a origem da locução "no que couber" foi a sua inserção no art. 7º do anteprojeto Hely Lopes Meirelles. Ora, esse ilustre administrativista, como se sabe, não acolhe as chamadas autarquias fundacionais ou fundações públicas.[5]

Quanto à segunda opção — diferenciação entre entidades com patrimônio inteiramente de origem pública, das oficiais apenas subvencionadas — não parece de aceitar-se, tendo em consideração a tendência que já se vinha firmando anteriormente à promulgação da lei nº 6.223, de submeter a controle global todas as fundações oficiais, consoante revela estudo completo que a respeito publicou Sergio Andréa Ferreira.[6]

Igualmente de afastar-se, para os fins em exame, as fundações inteiramente privadas que recebam eventuais subvenções do poder público, porquanto estas entidades, como dissemos, inteiramente do campo do direito civil, prestam contas de quantias recebidas como quaisquer outras entidades privadas que as recebam.

Seriam, assim, pontos de vista que não podem medrar.

Resta, pois, inferir, na forma da última interrogação feita, que a locução "no que couber" visou atender à natureza e peculiaridades das fundações. Mas, desde que observada essa circunstância, estão elas, as fundações oficiais, sujeitas às normas da lei e a controle global.

A diferença cifra-se, pois, dada a diversidade de estrutura, funcionamento e fins das fundações, na exigência e apreciação dos elementos sobre os quais se há de operar o controle. Este se fará, pois, na forma estabelecida pela Lei nº 6.223, sobre as contas globais das fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, ainda mesmo quando recebam elas apenas subvenções ou transferências à conta do orçamento.

É a conclusão que, a nosso ver, melhor se coaduna com os objetivos do controle financeiro instituído.

[5] *Direito administrativo brasileiro*. 4. ed. 1976. p. 341-2.

[6] *Revista de Direito Administrativo*, v. 121, p. 58-81, notadamente notas de rodapé à p. 72.