TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS — COMPETÊNCIA — EMPRESA PÚBLICA

— A Lei n.º 6 525 não interpretou a Lei n.º 6 223/75, mas a alterou, devendo ter aplicação imediata aos processos em curso.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
PROCESSO N.º 49 517/77

ANEXO VII À ATA N.º 33/78

Relatório e voto proferidos pelo Sr. Ministro Ewald Pinheiro, cujas conclusões foram — conforme figura no contexto desta Ata — acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 18 de maio de 1978, ao resolver: a) negar à Lei n.º 6 525, de 11 de abril de 1978, caráter interpretativo da Lei n.º 6 223, de 14 de julho de 1975, mas, como norma definidora de competência, dar-lhe aplicação instantânea ou imediata, submetendo-se os processos em curso aos seus efeitos, que somente não atingem os definitivamente julgados; b) em conseqüência, tornar insubsistente a requisição das contas da Engesa S.A., Pró-Engesa Participações S.A., e Centrex S.A., arquivando-se o processo da representação feita pela 8.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo (Proc. n.º 049 517/77).

Com base no quadro de fls. I, extraído da prestação de contas referentes ao período de 01 07 1975 a 30 06 1976 da Embramec — Mecânica Brasileira S.A. — entidade subsidiária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — propôs a 8.ª IGCE, na Representação n.º 024, de 12 de dezembro do ano p. findo, a requisição das contas de Randon S.A., Pró-Engesa Participações S.A., Engesa S.A. e Centrex S.A., visto deter aquela entidade a maioria das ações pertencentes às aludidas empresas.

A proposta, fundada no art. 7.º da Lei n.º 6 223, de 14 de julho de 1975 e na *Súmula n.º 75* desta Corte de Contas, foi acolhida por despacho de 15 do mesmo mês, do então presidente, o eminente Ministro Glauco Lessa, ouvido antes o douto Ministério Público, que com ela também concordou.

Na mesma data do despacho, a Presidência oficiou ao Ex.mo Sr. Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República que, pelo Aviso n.º 1 138, de 21 posterior, informou haver dado instruções à IGF daquela Seplan, através do BNDE, para que transmitisse à Engesa S.A. e à Pró-Engesa o teor da decisão do Tribunal, determinando outrossim àquela IGF que esclarecesse a situação de Randon S.A. e Centrex S.A.

Pelo Ofício n.º 89, de 27 de dezembro do ano p.p., a IGF da Seplan comunicou à 8.ª IGCE que a Centrex S.A. lhe encaminhara as contas de 1976 e que, em 1975, não houvera participação acionária da Embramec na mencionada empresa. Solicitou, ainda, o reexame da requisição das contas de Randon S.A., visto não haver sido majoritária, quer em 1975, quer em 1976, a participação da Embramec.

Em parecer de 03.01.1978 o Inspetor-geral da 8.ª IGCE propôs o cancelamento da requisição das contas de Randon S.A., dada a procedência da razão invocada, alvitre acolhido (fls. 80), por despacho da Presidência.

Pelo Ofício n.º 303, de 30 de março último, (fls. 10), a ilustre Inspetora-geral da Seplan deu ciência ao Tribunal de que lhe remetera as contas de Centrex S.A., relativas a 1976 (em 1975 a Embramec não tivera participação majoritária) e de que a Pró-Engesa Participações S.A. e a Engesa S.A. se negavam a prestá-las, sob o fundamento de que não eram entidades públicas e a Embramec não detinha a maioria do seu capital com direito a voto. Informou ainda que, como a Embramec não possuía o controle das ações com direito de voto, não dispunha aquela IGF de meios para conseguir os dados e informações de interesse deste Tribunal e que o grupo controlador de ambas as empresas, valendo-se do direito de opção que lhe fora facultado, recomprara em janeiro do corrente ano todas as ações da Pró-Engesa Participações S.A. e as ações ordinárias da Engesa S.A., de que a Embramec era proprietária. Concluiu afirmando lhe faltaram recursos para compelir as duas empresas a apresentar as suas contas.

Essa resposta foi apreciada pela 3.ª IGCE já na vigência da Lei n.º 6 525, de 11 de abril último, que alterou a redação do art. 7.º da Lei n.º 6 223/75, fundamento legal da requisição, pelo que o Sr. Inspetor-geral, em seu parecer, suscita dúvidas quanto à procedência da exigência de prestação de contas do período anterior à vigência da nova lei, visto entender ser a mesma de caráter interpretativo.

Sendo-me o processo distribuído, requeri a audiência do nobre Ministério Público, em face da questão suscitada e considerando o fato de haver ele funcionado anteriormente no processo.

O lúcido e judicioso parecer do eminente Procurador-geral, Dr. Ivan Luz, que deixou de ler por haver sido distribuído antecipadamente aos Senhores Ministros, conclui que a Lei n.º 6 525/78 não é interpretativa e que as contas anteriores à vigência do citado diploma legal (exercícios de 1975, 1976 e 1977) devem ser requisitadas.

É o Relatório.

VOTO

No deslinde da questão suscitada, duas ordens de argumentos podem ser apresentadas: uma, de cunho legal e a outra de índole doutrinária.

Do ponto de vista legal, cabe examinar se a Lei n.º 6 525/78 interpretou a Lei n.º 6 223/75, conforme pareceu ao ilustre Inspetor-geral da 8.ª IGCE. Para isso, há que comparar os dois diplomas legais, confrontando o art. 7.º e seus §§ da lei antiga com o que passou a estabelecer a lei nova.

Desse confronto, a conclusão a que se chega é a de que somente com apoio nas razões de ordem histórica que levaram à elaboração da Lei n.º 6 525/78 é que se poderia sustentar ser a referida Lei de caráter interpretativo.

Com efeito, acionado por este Tribunal o dispositivo legal (art. 7.º da Lei n.º 6 223/75) que lhe dera competência para

julgar as contas das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente, à União, ou a qualquer entidade da respectiva administração indireta, contra a requisição de suas contas insurgiram-se as empresas de que se trata, o que provocou acirrada controvérsia jurídica. E no bojo dessa controvérsia surgiu a lei revisora, alterando a redação primitiva do questionado art. 7.º e seus §§.

De início, a distância cronológica entre as duas leis — quase três anos — de certa forma depõe em desfavor do caráter interpretativo da lei mais recente. Custa a crer, na verdade, que somente decorrido aquele lapso de tempo, sem dúvida longo na hipótese, se cogitasse a dar à lei o seu real alcance, ou a sua extensão verdadeira.

Por outro lado, interpretar a lei é revelar a dimensão exata da norma, o seu justo limite ou correto entendimento. Pela interpretação aclara-se o que parece obscuro, incerto ou impreciso, torna-se explícito o que implícito se afigura, faz-se patente o que está latente ou velado.

Teria sido esse o escopo da Lei n.º 6 525/78? É certo que não, pois a redação por ela dada ao art. 7.º da Lei n.º 6 223/75 alterou substancialmente o que na primeira se continha, sujeitando à fiscalização do Tribunal apenas as entidades que menciona, desde que a União detenha a totalidade ou a maioria das ações ordinárias. No regime anterior, a competência se definia em razão da subscrição da totalidade ou da maioria do capital social.

Não há como confundir maioria do capital social com maioria das ações ordinárias.

O capital social compreende as ações ordinárias e preferenciais, estas sem direito de voto e podendo representar 2/3 daquele capital. Assim, a União pode ser detentora da maioria deste, desde que subscreva todas as ações preferenciais, sem que nem por isso esteja a entidade sujeita ao controle do Tribunal de Contas. À União restaria na hipótese exercer, de acordo com o § 3.º que foi acrescido ao art. 7.º, o direito de fiscalização assegurado ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações.

Como se vê, a Lei n.º 6 525/78 restringiu a competência do Tribunal, modificou em sua essência a norma até então prevalecente e por isso como interpretativa não pode ser tida, pois editou direito novo.

O outro ângulo pelo qual a questão pode ser examinada é, como já dissemos, sob o aspecto doutrinário e aqui entendemos que a regra correta, escorreita, exata é a que se abriga no art. 93 do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, *verbis*:

"Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes."

A expressão — "quem quer que" — constante do texto legal, é por demais ampla e abrangente, para acentuar a generalidade do princípio.

De resto, os dinheiros públicos, quando empregados em tais entidades, não perdem a sua coloração de origem e, em conseqüência, públicos continuam a ser, tanto que a empresa que os recebe passa a intitular-se de economia mista.

Cabe ressaltar que a intervenção dia a dia mais copiosa do Estado no domínio econômico, para substituir a inicaitiva privada, quando ausente, ou para supri-la, quando falha, é imposição constitucional (Constituição, arts. 163, parágrafo único e 170 e seus §§) e mais do que isso uma determinante dos tempos que correm.

Esse procedimento estatal, inspirado nos justos anseios de promover o desenvolvimento sócio-econômico, do qual é tributário o bem-estar coletivo (Constituição, art. 160), há de esbarrar, contudo, num corolário irrefutável, qual seja o de que o controle dos dinheiros públicos, que pertencem à Nação, deve caber ao órgão específico que o Estado cria para esse fim. Não se deve perder de vista que é em nome do interesse público, presente de forma direta ou indireta, que o Estado decide participar do capital e dos riscos ao lado da iniciativa privada, o que retira a esta, quando isso acontece, o seu caráter exclusivamente privatístico.

De outro modo, e estamos fazendo crítica construtiva, definir o controle pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas das entidades de cujo capital participa o Estado, em função do montante dessa participação é, como temos de forma reiterada assinalado, critério comprovadamente falho. Um simples exemplo é suficiente para conduzir a essa conclusão. Assim, uma empresa cujo capital seja de Cr$ 10.000.000,00, dos quais o Estado detenha mais de Cr$ 5.000.000,00, estaria, segundo a Lei n.º 6 223/75, sujeita ao crivo do Tribunal, enquanto uma outra, de capital igual a Cr$ 100.000.000,00, dos quais o Estado subscreva Cr$ 49.000.000,00, dele estaria isento.

Teríamos assim a *presença* do Tribunal onde a contribuição estatal fosse de Cr$ 5.000.000,00 e a sua *ausência* onde ela fosse quase 10 vezes maior do que essa cifra. Nada é preciso aditar para demonstrar a fragilidade do critério.

Em face da Lei n.º 6 525/78, esse desacerto ainda mais se acentuou, porque, segundo a atual Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6 404, de 15 de dezembro de 1976), as *ações preferenciais* podem corresponder a 2/3 das ações emitidas, hipótese em que as ações ordinárias, com direito de voto, representam 1/3 daquele capital. Então, se, em determinada empresa, o capital social for de Cr$ 120.000.000,00, sendo 2/3 de ações preferenciais e 1/3 de ações ordinárias e se a União subscrever a totalidade das ações preferenciais e 1/2 das ações ordinárias, cerca de Cr$ 100.000.000,00, ou seja, quase 85%, as contas da entidade não são julgadas pelo Tribunal.

Com esses dois expressivos exemplos, pensamos ter equacionado na forma devida a questão, procurando justificar a posição doutrinária deste Tribunal, cuja atribuição constitucional é a de velar pelo regular emprego dos dinheiros públicos.

Bem sabemos que uma coisa é a lei e outra é a doutrina e que quando elas se distanciam, o julgador deve decidir de acordo com a primeira. Isso não o impede porém que, de modo construtivo, aponte falhas, distorções e incorreções, para que o legislador, se assim o entender, as remova.

Em conclusão: concordo com o parecer do eminente Procurador-geral, Dr. Ivan Luz, que nega à Lei n.º 6 525/78 caráter interpretativo. Divirjo porém de S. Ex.ª, rendendo a homenagem do meu apreço ao seu brilhante parecer, quanto à requisição das contas.

A Lei n.º 6 525/78 é definidora de competência e como tal de aplicação instantânea ou imediata. Retirada a competência, esta cessa tão logo entre em vigor a norma legal que assim decidiu, não restando portanto qualquer poder residual. Os efeitos da lei somente não atingem os processos definitivamente julgados. Os que se acham em curso submetem-se ao império da lei nova e passam a ser por ela disciplinados.

Por esta razão, arquivo a Representação de fls. 4 e torno insubsistente a requisição das contas em apreço.

TC, em 17 de maio de 1978.

Ewald S. Pinheiro

Ministro-relator.

TC-049 517/77.

ANEXO VIII À ATA N.º 33/78

Declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti, na Sessão Ordinária realizada em 18 de maio de 1978, quando o Tribunal, ao acolher as conclusões do Relator, Ministro Ewald Pinheiro (ver Anexo VII), conforme figura no contexto desta Ata, resolveu: a) negar à Lei n.º 6 525, de 11 de abril de 1978, caráter interpretativo da Lei n.º 6 223, de 14 de julho de 1975, mas, como norma definidora de competência, dar-lhe aplicação instantânea ou imediata, submetendo-se os processos em curso aos seus efeitos, que somente não atingem os definitivamente julgados; b) em conseqüência, tornar insubsistente a requisição das contas da Engesa S.A., Pró-Engesa Participações S.A. e Centrex S.A., arquivando-se o processo da representação feita pela 8.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo (Processo 049 517/77).

DECLARAÇÃO DE VOTO

Como a douta Procuradoria e o ilustre Relator, não atribuo natureza interpretativa à Lei n.º 6 525, de 11 de abril de 1978.

O dispositivo alterado — art. 7.º da Lei n.º 6 223, de 14 de julho de 1975 — não padecia de obscuridade, tampouco consagrava, ao meu ver, o contra-senso de que foi acoimada, no definir a competência para a fiscalização, abstraindo as espécies de ações possuídas (se ordinárias ou preferenciais).

Anota o eminente jurista Fabio Konder Comparato que, há várias décadas, "desde uma célebre decisão de Benjamin Cardozo, a jurisprudência norte-americana reconhece que, na sociedade anônima, "uma influência dominante pode ser exercida por meios diversos do voto". (*O poder de controle na sociedade anônima.* S. Paulo — 1976. p. 7).

Assinala, então, o mestre, entre essas influências, a que podem os credores vir a assumir, destacando precisamente a do Estado, posto nessa condição:

"... O Estado credor, quando nessa posição de preponderância, conta ainda com formidáveis poderes de pressão, através dos mecanismos de fixação de preços, de crédito oficial, da celebração de novos contratos, da concessão de benefícios fiscais." (op. cit., p. 69).

Daí ser lógico e compreensível o comando do dispositivo derrogado que contemplava influência alheia ao voto, decorrente da participação do Estado, sob a forma de assunção da maioria de capital de risco, mais significativa ainda na vida da empresa do que a simples concessão de crédito. E justificável, portanto, a exigência de contas do administrador que, apesar de eleito pelos acionistas particulares, se colocou na posição de gestor de um patrimônio predominantemente público.

Não obstante recusar caráter de interpretação autêntica à citada Lei n.º 6 525-78, dou-lhe aplicação imediata — como norma que é de competência — acompanhando, também nesse sentido, o ponto de vista do eminente Ministro Ewald Pinheiro.

Como exemplo abalizado da eficácia desse tipo de norma jurídica, em relação aos procesos pendentes, invoco o acórdão da 1.ª Turma do Egrégio Supremo Tribu-

nal Federal, Relator o insigne Ministro Bilac Pinto, ao julgar prejudicado recurso extraordinário, em face da subtração de competência operada pelo art. 205, acrescentado à Constituição pela Emenda n.º 7, de 1977 (Rec. Ext. n.º 86 083, *DJ* de 1.º.7.77, p. 446).

Se, em ação judicial já apreciada pelas instâncias ordinárias, a supressão da competência do judiciário obstou o prosseguimento do feito na via extraordinária, com maior razão vejo aplicável o ensinamento, em se tratando — como aqui — de trancamento de processo de contas, ainda na fase de sua requisição que torno insubsistente, arquivando-se os autos, nos precisos termos da conclusão do nobre Relator.

TCU, em 18 de maio de 1978. *Luiz Octavio Gallotti.*

ANEXO IX À ATA N.º 33/78

Inteiro teor do parecer emitido pelo Procurador-geral, Dr. Ivan Luz, bem como do seu pronunciamento oral, a que se referiu o Relator, Ministro Ewald Pinheiro, na Sessão Ordinária realizada em 18 de maio de 1978, quando o Tribunal, ao acolher as conclusões do Relator (ver Anexo VII) — conforme figura no contexto desta Ata — resolveu: a) negar à Lei n.º 6 525, de 11 de abril de 1978, caráter interpretativo da Lei n.º 6 223, de 14 de julho de 1975, mas, como norma definidora de competência, dar-lhe aplicação instantânea ou imediata, submetendo-se os processos em curso aos seus efeitos, que somente não atingem os definitivamente julgados; b) em conseqüência, tornar insubsistente a requisição das contas da Engesa S.A., Pró-Engesa Participações S.A. e Centrex S.A., arquivando-se o processo da representação feita pela 8.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo (Proc. n.º 049 517/77).

TC n.º 49 517/77. Representação n.º 024/77 da 8.ª IGCE. Embramec — Requisição das contas de 1975 e 1976.

PARECER

O Egrégio Plenário, por decisão de 27 de abril passado, solicita audiência do Ministério Público "em face da questão suscitada no parecer da 8.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo quanto ao caráter interpretativo da Lei n.º 6 525 de 11 de abril corrente..."

2. Dita lei, como se sabe, alterou a redação do *caput* do art. 7.º da Lei n.º 6 223 de 14 de julho de 1975, que dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional, acrescentando-lhe um parágrafo.

3. Ressalvado nosso ponto de vista, inarredável, muitas vezes expresso, de que a competência constitucional da Corte é ampla e irrestringível por lei ordinária, não nos parece que o texto do provimento legislativo de que se trata seja interpretativo da regra que pretendeu alterar.

4. Na verdade, a comparação das respectivas redações revela que o tratamento formal se dirige a hipóteses diferentes.

5. Pela primeira visou o legislador atribuir competência ao Tribunal para fiscalizar *entidades públicas* com personalidade jurídica de direito privado, cujo *capital* pertencesse exclusiva ou majoritariamente à União e demais pessoas jurídicas indicadas no texto. Desde logo se vê que a condição posta ao Tribunal para que exercesse sua jurisdição se assentava nos aspectos quantitativos da participação capitalista, independentemente da sua natureza, isto é, da forma pela qual se titularizasse aquela participação. O fator dominante seria, pois, o fato econômico: dinheiros públicos, exclusivamente ou em proporção maior quando associados ao

capital privado, determinariam a seus gestores a obrigação de prestar contas ao Tribunal e a este o dever de tomá-las.

6. Nenhuma referência fazia o enunciado legal ao controle acionário da entidade através da propriedade de ações com direito a voto, seja, ao capital *votante*, por parte do poder público.

7. O texto era claro. Assim o entendemos desde a primeira oportunidade que se nos ofereceu para interpretá-lo (TC n.º 33 481/75), no sentido de que o legislador não se ativera a outro critério senão o quantitativo, no que andou bem, fixando-se, todavia, no marcar uma percentagem, na hipótese de capitais mistos, no que andou mal, de qualquer forma despicientemente, segundo nossa inalterável compreensão do art. 70, § 1.º da Constituição Federal.

8. O texto atual disciplina sob novo ângulo a matéria e adota novos critérios.

9. O que enseja o controle externo não é mais o fato econômico da participação capitalista do poder público em associação ao capital privado, simplesmente, mas a *detenção* da totalidade ou da maioria de títulos representativos daquela participação *com direito a voto*, sejam, *ações ordinárias*, segundo os novos textos do art. 7.º, *caput* e do § 3.º, acrescido da Lei n.º 6 223 de 14 de julho de 1975.

10. Como se nota, nada há de elucidativo da redação anterior, mas regramento *ex-novo* de situação jurídica diversa, donde, a nosso ver, não se caracteriza como interpretativa a lei em tela. Demais disso, ainda que entendida fosse como interpretativa a nova lei em nada se alterariam os termos da questão. Estamos em que, como tal, não retroagiria em seus efeitos, obstada pelo princípio constitucional; nova lei, lei nova.

11. Conseqüentemente, as entidades cujas contas deviam ser prestadas à Corte segundo a Lei n.º 6 223 de 1975 devem prestá-las em relação aos exercícios abrangidos por sua vigência.

12. Suposto, para argumentar, que a competência do Tribunal derive daquele diploma de lei ordinária, o exercício dessa competência sobre o objeto definido na lei apenas cessa em relação a ele a partir do momento em que vige a nova regra excludente do mesmo objeto. O que antes estava sujeito à fiscalização financeira, no caso, as contas e a legitimidade dos atos atos de gestão das entidades porventura excluídas, permanece em sujeição até que se esgotem, segundo as normas próprias, os procedimentos respectivos, adequados ao pleno exercício da competência.

Parece-nos, asim, que as contas referentes a 1975, 1976 e 1977 das entidades que tenham sido postas fora do controle da Corte, antes a ele submissas, se ainda não prestadas devem ser; se prestadas devem prosseguir os atos de instrução e julgamento definitivo.

Procuradoria, 10 de maio de 1978. *Ivan Luz*, Procurador-geral.

Em relação ao assunto, eriçado de dificuldades, de direito intertemporal de que trata o processo, desejaria explicitar o que supusemos implícito no parecer que emitimos, subentendido nas afirmativas feitas.

Pronunciamo-nos pela competência da Corte, no caso, por entendermos que ao campo específico e exclusivo em que se exerce a peculiar jurisdição fiscalizadora e julgadora do Tribunal não se aplicam princípios que orientam a solução dos conflitos de lei no tempo, quando se trata de aplicá-los aos casos em que é convocado a dizer o Poder Judiciário.

Ainda que de caráter contencioso a jurisdição contábil da Corte a natureza des-

sa contenciosidade não é a mesma que emerge dos conflitos de interesse a cujo deslinde é provocado aquele Poder.

Demais disso, a liberação dos responsáveis pela gestão de bens e dinheiros públicos só se realiza pelo provimento do Tribunal.

Não nos parece que a lei nova tenha força de operar aquela liberação, mesmo porque não se referiu às contas dos exercícios anteriores, quando os atos de gestão estavam sob fiscalização e não são os mesmos que serão praticados após a vigência da lei nova.