EMPRESA PÚBLICA – AUTARQUIA – EMBRATUR

Definida a Embratur – Empresa Brasileira de Turismo – como autarquia, deve sujeitar-se ao sistema de Lei 4.320/64, desvinculando-se da Lei de Sociedade por Ações.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO 011.589/87-6

Anexo VIII da Ata 7, em 15 de março de 1989. (Sessão Ordinária do Plenário)

Levantamento *in loco*.

– Relator, Min. *Adhemar Ghisi*

Entidade: Empresa Brasileira de Turismo – Embratur.

Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.

Órgão técnico de instrução: 8ª Inspetoria Geral de Controle Externo.

Assunto – Resultados do levantamento *in loco*, no período de 10 a 14 de agosto de 1987, tendo-se apurado a ocorrência de inobservância das disposições do Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, sobre licitações e contratos.

Decisão – O Tribunal Pleno, ao acolher as conclusões do relator, de acordo com a proposta alternativa da 8ª Inspetoria Geral de Controle Externo e o parecer do representante do Ministério Público, resolveu, ante as razões expostas, determinar:

1º) à Autarquia a adequação dos seus sistemas contábeis e administrativos às disposições da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 – desvinculando-se das normas emanadas da Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), à vista do Parecer CGR SR-49, de 18 de dezembro de 1987;

2º) a adoção das providências alvitradas pelo Subprocurador-Geral, Dr. Jatir Batista da Cunha, a seguir reproduzidas:

"a) a juntada do processo às contas de 1987, para exame em confronto e verificação do cumprimento pela autarquia das regras enunciadas no Decreto-lei 2.300/86 (e alterações posteriores);

b) orientação à SPCI no sentido de alterar, no sistema da clientela jurisdicionado pelo TCU, a classificação da Embratur – de 'empresa pública' para 'autarquia' –, acatando-se o Parecer SR-49, de 18 de dezembro de 1987, do Consultor-Geral da República;

c) sugestão à entidade, a título de colaboração, no sentido de solicitar da chefia do Poder Executivo as necessárias correções, na sua lei de criação (Decreto-lei 55/66) e nos seus estatutos, adequando-os à interpretação da CGR; e

d) a instrução das contas de 1985 (a este apensadas), de acordo com a decisão exarada neste Relatório, e considerações expendidas pela Srª Diretora da 8ª IGCE (fl. 405 do citado TC 009.058/86-9); e

3º) a desanexação do processo sob nº 009.058/86-9, relativo às contas da autarquia, exercício de 1985, para tramitação independente.

TC – 011.589/87-6

Empresa Brasileira de Turismo – Embratur

Relatório de levantamentos

Período: 10 a 14.8.87

A Equipe de Levantamentos da Secretaria de Auditoria, em levantamento realizado na Embratur, apurou a ocorrência de inobservância às disposições do Decreto-lei 2.300/86, respeitante a licitações e contratos.

2. Ainda na entidade foi verificada dúvida relacionada à sua categoria, dentre as pessoas jurídicas da administração indireta.

3. Em 18.11.66, a Embratur foi criada como *empresa pública*, de direito público, vinculada ao MIC (Decreto-lei 55/66).

4. Com o advento do Decreto-lei 200, de 25.2.67, o ente público dotado de personalidade jurídica de direito público passou a denominar-se autarquia, permanecendo a Embratur a se autointitular "empresa pública", e assim considerada na Clientela/TCU.

5. A controvérsia foi manipulada com o objetivo de justificar o descumprimento das normas e princípios contidos no citado Decreto-lei 2.300, de 21.11.86, como também para explicar a elaboração das demonstrações financeiras, segundo a Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404, de 15.12.76), e a contabilização no livro Razão pelos critérios da Lei 4.320, de 17.3.64, – misturando os direitos público e privado.

6. Na Sessão de 9.3.88, este Plenário – ao apreciar pela vez primeira este processo –, recomendou à entidade o cumprimento do novo estatuto jurídico das licitações e contratos, até que regulamento próprio fosse editado.

7. Na mesma assentada, determinou o colegiado aguardar-se o pronunciamento da Consultoria-Geral da República, acerca da real natureza jurídica do órgão inspecionado.

8. Em 18.12.87, a CGR, pelo Parecer SR-49, definiu a Empresa Brasileira de Turismo como pessoa jurídica de direito público, isto é, autarquia (inc. I, art. 5º, do Decreto-lei 200/67), apesar da denominação "empresa".

9. A 8ª IGCE propõe a submissão dos autos à deliberação da Corte, expondo a necessidade da edição de ato normativo que expresse a natureza jurídica da Embratur; ou, se acatada a opinião do Consultor-Geral da República, determinação à autarquia no sentido de observar os ditames da Lei 4.320/64, que rege as finanças públicas.

10. A este processo estão apensados os autos das Contas de 1985 (TC 009.058/86-9), cuja instrução depende do julgamento das contas de 1984 (TC 016.449/85-1) – em tramitação nesta Corte –, como também do deslinde da controvérsia aqui suscitada.

11. O douto Subprocurador-Geral, Dr. Jatir da Cunha, lembrando que o regulamento do órgão – alterado pelo Decreto 78.549/76 –, atribui à entidade, equivocadamente, a personalidade jurídica de direito privado – confundindo os órgãos de controle –, propõe:

a) a juntada do processo às contas de 1987, para exame em confronto, e verificação do cumprimento pela autarquia das regras enunciadas no Decreto-lei 2.300/86 (e alterações posteriores);

b) orientação à SPCI no sentido de alterar, no sistema da clientela jurisdicionada pelo TCU, a classificação da Embratur – de "empresa pública" para "autarquia" –, acatando-se o Parecer SR-49, de 18.12.87, do Consultor-Geral da República;

c) sugestão à entidade, a título de colaboração, no sentido de solicitar da chefia do Poder Executivo as necessárias correções, na sua lei de criação (Decreto-lei 55/66) e nos seus Estatutos, adequando-os à interpretação da CGR; e

d) a instrução das contas de 1985 (a este apensadas), de acordo com a decisão exarada neste relatório, e considerações expendidas pela Srª Diretora da 8ª IGCE (fl. 405 do citado TC 009.058/86-9).

12. É o relatório.

VOTO

Acolhendo a proposta alternativa da zelosa 8ª IGCE, como também o lúcido Parecer do douto órgão do Ministério Público, voto pela determinação à autarquia no sentido de adequar os seus sistemas contábeis e administrativos às disposições da Lei 4.320, de 17.3.64 – desvinculando-se das normas emanadas da Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), à vista do Parecer CGR SR-49, de 18.12.87.

2. Voto, ainda, pela adoção das providências alvitradas pelo ilustre Subprocurador-Geral, Dr. Jatir da Cunha, procedendo-se à desanexação do TC 009.058/86-9 (Contas de 1985) para tramitação independente.

Sala das Sessões, em 15 de março de 1989. – *Adhemar Ghisi*, Ministro-Relator.

PARECER

Retorna à apreciação do Ministério Público, por solicitação da insigne Presidência, o presente Relatório de Levantamentos realizados na Empresa Brasileira de Turismo – Embratur, no período de 10 a 14.8.87, como parte da chamada "operação transparência".

Apensados, correm os autos das contas da entidade, relativas ao exercício de 1985, TC

009.058/86-9, cuja instrução pela 8ª IGCE está dependendo do resultado de diligência nas contas anteriores e da definição de controvérsia examinada no processo deste relatório.

A dúvida jurídica a que nos reportávamos em nossa promoção de 3.10.87 vem de ser desfeita no exaustivo parecer da douta Consultoria-Geral da República SR-49, de 18.12.87, aprovado em 18.12.87 pela Presidência da República e publicado em 23.12.87.

Verifica-se ali (fls. 63-66) que a Embratur foi instituída pelo Decreto-lei 55, se 18.11.66, como empresa pública e com personalidade jurídica de direito público, antes, portanto, das definições legais de autarquia e empresa pública, que vieram a se constituir no art. 5º, inc. I e II do Decreto-lei 200, de 25.2.67.

O Tribunal de Contas da União vinha relacionando a Embratur na clientela sujeita ao controle externo, como se fosse empresa pública.

Oportuno seria destacar a seguinte passagem do parecer do ilustre Consultor da República, renomado administrativista Dr. Hermenito Dourado, *verbis* (item 17): "Se fosse possível invocar a derrogação do Decreto-lei 55/66, pelo Decreto-lei 200/67, o seria para afirmar-se que a denominação de *empresa pública* constante daquele passaria a ser *autarquia*, constante desse. Não houve, entretanto, tal derrogação. É que, independentemente do nome, a Embratur sempre teve natureza autárquica. O Decreto-lei 200/67 definindo os entes autárquicos apenas ratificou a natureza autárquica da Embratur."

O enquadramento dos procedimentos contábeis encontrados durante o levantamento e comentados nos subitens 1.4.2 a 1.4.8 do respectivo relatório, fl. 4, pode ser considerado legal, uma vez que segue a Lei 4.320, de 17.3.64, não se devendo mais exigir da Embratur adequação à legislação das sociedades por ações, a despeito dela chamar-se empresa, pois só nominalmente o é.

Quanto aos períodos anteriores, em que a entidade foi identificada segundo o inc. II do art. 5º do Decreto-lei 200/67 (personalidade jurídica de direito privado), justifica-se tal tratamento, pois a dúvida foi dirimida só agora pelo aludido parecer da CGR, e, portanto, somente a partir deste deve operar-se a mudança ora proposta.

Há que se reconhecer, pela leitura do próprio parecer, o conflito entre os diplomas normativos aplicáveis à espécie, não só em termos dos decretos-leis, como em relação ao regulamento da Embratur, baixado pelo Decreto 78.549, de 11.10.76, cujo art. 2º afirma que a entidade tem personalidade jurídica de direito privado, confundindo o controle a ser exercido sobre a mesma e dando ensejo à invocação da sua nulidade (item 18 do parecer, fl. 65). Com a aprovação do parecer pelo Exmo. Sr. Presidente da República, esse reconhecimento de nulidade passa a ser mandamento dirigido a toda a administração.

Nossa opinião, assim, fica sendo a seguinte:

a) seja determinada a juntada deste processo às contas de 1987 da entidade, para exame em confronto e cumprimento do contido na letra *b*, item 1.6, fl. 5;

b) passe a Embratur a receber do controle externo o tratamento de autarquia, nos termos do Parecer CGR SR-49, de 18.12.87, aprovado na mesma data e publicado em 23.12.87;

c) providencie a Secretaria de Planejamento, Coordenação e Informática as correções cabíveis, nos termos da OS-SP 53, de 24.9.84, a propósito da computação e divulgação da clientela sujeita ao controle do Tribunal de Contas;

d) seja sugerido à Embratur, a título de colaboração, que estude a conveniência de solicitar do Governo as correções normativas competentes, por via legislativa e de decreto, na sua lei de criação e nos seus estatutos, em face do parecer da CGR, publicado às p. 22.391 a 22.394 do *DOU*, Seção I, de 23.12.87; e

e) seja a prestação de contas do ente autárquico, relativas ao exercício de 1985, uma vez restituída à 8ª IGCE, instruída de acordo com a decisão que vier a ser tomada neste relatório de levantamentos, bem como com os demais elementos requeridos no item 2 da informação da Srª Diretora, fl. 405 do TC 9.058/86-9.

Procuradoria, em 28 de abril de 1988. – *Jatir Batista da Cunha*, Subprocurador-Geral.