

## AUTARQUIAS — DELEGAÇÃO DE CONTRÔLE

— *Autarquia é a entidade criada por lei, dotada de personalidade jurídica de direito público e patrimônio próprio, gozando de autonomia administrativa, didática e financeira.*

— *As delegações de controle das autarquias são órgãos fiscais do ponto-de-vista contábil, mas não podem ser assemelhadas às delegações do Tribunal de Conta.*

### TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO

PROCESSO N.º 55.439-60

#### DECISÃO

Aviso n.º 178, de 12 de agosto p. findo,  
do Ministério da Viação e Obras Públi-

cas, solicitando, a fim de evitar solução  
de continuidade nos serviços do Depar-  
tamento de Estradas de Rodagem, o res-  
tabelecimento da Delegação de Controle

existente na referida Autarquia (P. 55.349-60).

— O Tribunal conheceu do pedido (fls. 3) para manter a decisão proferida na Sessão de 24 de junho deste ano, em seus termos.

— Voto vencido o Senhor Ministro Gustavo Capanema.

— O Senhor Ministro Pereira Lira entendia incompleta a medida, e, ainda, que, no meio do exercício não retirava o funcionário do Tribunal, integrante da Delegação de Contrôlo, aguardando, para reexaminar o assunto, o começo do próximo exercício.

— Foi do seguinte teor o voto emitido pelo Senhor Ministro Ruben Rosa:

“Delegação de Contrôlo nas Autarquias.

I — Através do aviso de fls., o Senhor Ministro da Viação, com o objetivo de evitar solução de continuidade nos serviços da autarquia D. N. E. R., solicita a atenção da ilustre Presidência deste Tribunal (como se se tratasse de ato inopinado seu), no sentido de que fôsse restabelecida a plena composição da Delegação de Contrôlo, atribuindo ao integrante da dita D. C. “caráter de representante” deste Tribunal.

Com efeito, o egrégio Tribunal, na Sessão de 24-6-60, em virtude de deliberação, determinou fôsem retirados os funcionários do seu Quadro que integram as Delegações de Contrôlo nas autarquias federais, a saber: — Administração do Porto do Rio de Janeiro, Lóide Brasileiro, Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará, e Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Não se trata de consulta, mesmo formulada por Ministro de Estado, e sim de reexame da deliberação adotada pelo egrégio Tribunal, no uso de prerrogativa que lhe é própria.

II — O ofício da Administração da Autarquia, perfilhado pelo Ministério e que deu origem ao pedido de reexame do decisório, ao lado de acenar para a solução de continuidade dos serviços da autarquia (“grave colapso na gestão dos negócios rodoviários por falta da indispensável intervenção fiscal”), afirma que a deliberação deste Tribunal, retirando seu representante da Delegação de Contrôlo, traz “profunda cisão na estrutura jurídico-administrativa da autarquia”, a refletir-se na prática de atos sujeitos a exame prévio ou posterior como: a) registro de contratos, empenhos, adiantamentos; b) registro da despesa efetuada; c) tomada de contas dos responsáveis por adiantamentos e suprimientos, e pela guarda de bens e valores; d) exame e parecer nos balanços gerais a serem submetidos à aprovação do Conselho Rodoviário Nacional.

E acrescenta, por fim, “a Delegação de Contrôlo é órgão integrante da *cúpula do Departamento*, e ao qual compete, como *Delegado do Poder Executivo*, exercer a mais ampla fiscalização financeira sobre a administração da autarquia” (*sic*).

Chamado a falar, o Ministério Público frisa, de início, que se deveria conhecer do expediente como recurso regular e acentua:

a) da retirada do representante do Tribunal na Delegação de Contrôlo não decorrerá, por si só, solução de continuidade aos serviços da autarquia, como diante da deliberação tomada as D. C. subsistirão para realizar a função específica que a lei lhes atribuir (fls. 7).

b) não caber, assim, em face da decisão tomada, examinar os complexos problemas emergentes do mérito da questão, visto caber ao próprio Tribunal adotar “a solução que julgar mais consentânea com os interesses de sua alta magistratura” (fls. 8).

III — Para que se possa bem ajuizar a posição que a Delegação de Contrôlo

ocupa na administração das autarquias há que sumariar as existentes, indicá-lhes a composição, assim como quais as atribuições que lhes cabem no campo administrativo de cada uma delas. É a melhor maneira de fazer-lhes o diagnóstico.

a) Administração do Porto do Rio de Janeiro — A. P. R. J. — Decreto-lei n.º 3.198, de 14-4-41 — ficará sob a fiscalização legal, técnica e contábil do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais e, especialmente de uma Delegação de Contrôlo (D. C.) composta de um engenheiro desse Departamento, de um contador da Contadoria Geral da República e de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas (art. 13).

A D. C.: a) examinará todos os documentos de despesas, formulando as objeções que couberem, para obtenção dos necessários esclarecimentos que, com parecer, serão submetidos à deliberação do D. N. P. R. C., caso não a satisfaçam (artigo 14).

b) apresentará mensalmente ao D. N. P. R. C., o balancete da receita e despesa do mês anterior e, em agosto de cada ano, o balanço geral do 1.º semestre com seus anexos e dados estatísticos. O relatório circunstanciado de suas observações, relativamente à gestão administrativa em cada exercício, será apresentado em março do ano seguinte, com os balanços gerais e anexos, além dos dados estatísticos justificativos das observações feitas (D. O. 17-4-41, pág. 7548).

c) a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil — E. F. N. B. — Decreto-lei n.º 4.176, de 13-3-42 — ficará sob a fiscalização legal, técnica e contábil do Ministério da Viação e Obras Públicas e, especialmente, de uma Delegação de Contrôlo (D. C.) composta de um engenheiro do D. N. E. F., de um contador da C. G. R. e de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, (art. 21).

A D.C.: a) examinará todos os documentos de despesas, solicitando os esclarecimentos que julgar necessários. Quando os esclarecimentos não forem satisfatórios, a D.C. representará ao Ministério da Viação e Obras Públicas, (artigo 22);

b) encaminhará mensalmente, ao Ministério da Viação e Obras Públicas, o balancete da receita e despesa do mês anterior, e, em agosto de cada ano, o balanço geral do 1.º semestre, com seus anexos e dados estatísticos. O relatório circunstanciado de suas observações, relativamente à gestão administrativa em cada exercício, será apresentado em março do ano seguinte ao encaminhar os balanços gerais e anexos, além dos dados estatísticos justificativos das operações feitas (art. 23).

Uma via do balanço geral da "receita e despesa" e do "ativo e passivo", de cada exercício, será imediatamente encaminhada à Contadoria Geral da República, para sua publicação, conjuntamente com os balanços gerais da União, art. 23, parágrafo único (D. O. de 16-3-42. pág. 4.147).

c) A Estrada de Ferro Central do Brasil — E. F. C. B. (Decreto-lei n.º 3.306, de 24-5-51) ficará sob fiscalização legal, técnica e contábil do M. V. O. P. e, especialmente, de uma Delegação de Contrôlo, D. C., composta de um engenheiro do D. N. E. F., de um contador da C. C. F. e de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, (art. 21).

A D. C.: a) examinará todos os documentos de despesa, solicitando os esclarecimentos que julgar necessários. Quando os esclarecimentos não forem satisfatórios a D. C. representará ao Ministério da Viação e Obras Públicas, (art. 22);

b) apresentará mensalmente, ao M. V. O. P., o balancete da receita e despesa do mês anterior e, em agosto de cada ano, o balanço geral do 1.º semestre, com seus anexos e dados estatísticos.

ticos. O relatório circunstanciado de suas observações, relativamente à gestão administrativa em cada exercício, será apresentado em março do ano seguinte, com os balanços gerais e anexos, além dos dados estatísticos justificativos das operações feitas (art. 23).

c) Uma via do balanço geral da “receita e despesa” e do “ativo e passivo”, de cada exercício, será imediatamente encaminhado à C. G. R., para sua publicação, conjuntamente com os balanços gerais da União (artigo 23, parágrafo único — D. O. de 27-5-41, pág. 10.576).

d) A Rêde de Viação Paraná-Santa Catarina, R. V. P. S. C., — Decreto-lei n.º 4.746, de 25-9-42 — ficará sob fiscalização legal, técnica e contábil do M. V. O. P., e, especialmente, de uma Delegação de Contrôlo, D. C., composta de um engenheiro do D. N. E. F., de um contador da C. G. R., e de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, (art. 18).

A D. C.: a) examinará todos os documentos de despesa, solicitando os esclarecimentos que julgar necessários. Quando os esclarecimentos não forem satisfatórios, a D. C. representará ao Ministro da Viação e Obras Públicas, (art. 19);

b) encaminhará ao M. V. O. P., o balancete da receita e despesa, dentro de 60 dias depois do mês vencido e, até 15 de setembro de cada ano, o balanço geral do primeiro semestre, com seus anexos e dados estatísticos. O relatório circunstanciado de suas observações, relativamente à gestão administrativa de cada exercício será apresentada em março do ano seguinte, ao encaminhar os balanços gerais e anexos, além dos dados estatísticos justificativos das operações feitas (art. 20).

Uma via do balanço geral da “receita e despesa” e do “ativo e passivo”, de cada exercício, será imediatamente encaminhada à C. G. R., para sua publicação, conjuntamente com os balanços

gerais da União (artigo 20, parágrafo único — D. O. de 28-9-42, pág. 14.483-4. Ret. D. O. 30-9-42, pág. 14.593).

e) O Lóide Brasileiro — L. B. — Decreto-lei n.º 5.223, de 25-1-43 — ficará sob a fiscalização legal, técnica e contábil do M. V. O. P., e, especialmente, de uma Delegação de Contrôlo, D. C., composta de um especialista em assuntos de navegação indicado pelo M.V.O.P., de um contador da C. G. R., e de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, (art. 1.º).

A D. C., compete: a) — examinar todos os documentos de despesas, solicitando os esclarecimentos que julgar necessários e representando ao M. V. O. P., quando os mesmos não forem satisfatórios (art. 2.º, item I).

b) encaminhar, acompanhados de parecer, ao M. V. O. P., o balancete da Receita e Despesa do mês anterior mensalmente, e, em agosto e março de cada ano, respectivamente, o balanço geral do 1.º semestre e os balanços gerais, com seus anexos e dados estatísticos justificativos das operações feitas (art. 2.º, item II);

c) encaminhar, acompanhado de parecer, em março de cada ano, ao M. V. O. P., o relatório do diretor, referente à gestão administrativa e financeira do exercício anterior (art. 20, n.º III);

d) estudar e emitir parecer sobre a proposta orçamentária e o plano de ação técnico-administrativo apresentado anualmente, em outubro, pelo Diretor (art. 2.º, n.º IV).

Uma via do balanço geral da “receita e despesa” e do “ativo e passivo” de cada exercício deverá ser imediatamente encaminhada pelo Diretor, à C. G. R., para publicação, juntamente com os balanços gerais da União (art. 4.º). Em outubro de cada ano o Diretor deverá apresentar, por intermédio da D. C., ao M. V. O. P., um plano de administração a ser executado no ano

vindouro (art. 5.º). Até o mês de março de cada ano, o Diretor deverá apresentar ao M. V. O. P., por intermédio da D. C., um relatório circunstanciado da gestão administrativa e financeira do ano anterior (art. 6.º, D. O. de 27 de janeiro de 1943, pág. 1.185).

O Lóide Brasileiro teve início a 24 de novembro de 1888, quando o Almirante Artur Silveira da Mota, Barão de Jacuaguai, assinou o contrato, em nome da Cia. Transatlântica de Navegação, para o estabelecimento de duas linhas de navegação (paquetes a vapor), de Santos a Hamburgo e de Santos a Gênova (Lei n.º 3.397, de 24 de novembro de 1888, art. 7.º, § 1.º, n.º XI, Decreto n.º 10.106, de 10 de dezembro de 1888).

Para o histórico: Relatório do Lloyd Brasileiro. Ano de 1942, págs. 3 a 12.

f) O Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará, — S.N.A.A.P.P. — Decreto-lei n.º 5.224, de 25 de janeiro de 1943 — ficará sob a fiscalização legal, técnica e contábil do M. V. O. P., e, especialmente, de uma Delegação de Contrôlo (D. C.) composta de um engenheiro especializado em portos, indicado pelo D. N. P. R. C., de um especialista em assuntos de navegação, indicado pela Comissão de Marinha Mercante, de um contador da C. G. G., e de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas (artigo 1.º). O Representante do Tribunal de Contas não tem direito de voto (art. 1.º, parágrafo único).

A D. C. compete: a) examinar todos os documentos de despesas, solicitando os esclarecimentos que julgar necessários e representando ao M. V. O. P., quando os mesmos não forem satisfatórios (art. 2.º n.º I);

b) encaminhar ao M. V. O. P., acompanhados de parecer, o balancete da receita e despesa do mês anterior, mensalmente, e em agosto e março de cada ano, respectivamente, o balanço geral do 1.º semestre e os balanços gerais, com seus anexos e dados estatísticos justi-

ficativos das operações feitas (art. 2.º n.º II);

c) encaminhar, acompanhado de parecer, em março de cada ano, ao M. V. O. P., o relatório do Diretor-Geral, referente à gestão administrativa e financeira (art. 2.º n.º III).

Uma via do balanço geral da receita e despesa e do ativo e passivo de cada exercício deverá ser encaminhada, imediatamente, pelo Diretor à C. G. R., para publicação, juntamente com os balanços gerais da União (art. 4.º). Em outubro de cada ano, o Diretor-Geral deverá apresentar, por intermédio da D. C., ao M. V. O. P., o plano de administração a ser executado no ano vindouro (art. 5.º). Até o mês de março de cada ano, o Diretor-Geral deverá apresentar, por intermédio da D. C., ao M. V. O. P., um relatório circunstanciado da gestão administrativa e financeira do ano anterior. (art. 6.º, D. O. de 27-1-43, pág. 1.187).

g) O Serviço de Navegação da Baía do Prata, S. N. B. P. — Decreto-lei n.º 5.252, de 16-2-43 —, ficará sob a fiscalização legal, técnica e contábil do M. V. O. P., e, especialmente, de uma D. C., que funcionará no próprio serviço em regime de tempo integral, composta de um técnico em navegação, proposto pela Comissão de Marinha Mercante, de um engenheiro especialista em portos e navegação, proposto pelo D. N. P. R. C., e de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas, (art. 11).

A D.C.: a) examinará todos os atos da Administração, documentos de contas da gestão financeira e os esclarecimentos que, quando necessários, lhe forem fornecidos pelo Diretor, devendo em seu relatório mensal ao M. V. O. P., submeter à deliberação da Comissão de Marinha Mercante ou do D. N. P. R. C., as questões que julgar necessária reconsideração, (art. 12);

b) apresentará com seu relatório mensal, ao M. V. O. P., os balancetes

de receita e despesa e os boletins estatísticos e a 31 de março de cada ano, o relatório circunstanciado de suas observações, relativamente à gestão administrativa do exercício anterior, com os balanços e anexos, devidamente conferido se visados, além dos dados estatísticos, justificativos das observações feitas (art. 13). Cópias autenticadas desses relatórios deverão ser enviadas, simultaneamente, à Contadoria Geral da República e ao órgão encarregado da elaboração do Orçamento Geral da República (art. 13, parágrafo único — D. O. de 18-2-43, pág. 2.331).

As atribuições da referida D. C., em virtude de sua extinção, passaram a ser exercidas pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (Decreto-lei n.º 9.253, de 13-5-46, artigo 1.º e parágrafo único, D. O. de 15-5-46, pág. 71.443).

h) O Serviço de Alimentação da Previdência Social, SAPS — Decreto-lei n.º 2.478, de 5-8-40 — fica criado, com personalidade jurídica e sede na Capital da República, diretamente subordinado ao M. T. I. C., e destinado principalmente a assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões subordinados ao respectivo Ministério (art. 1.º — D. O. de 17-8-40, pág. 15.173. — Ret. D. O. de 23-8-40, pág. 16.198).

O S.A.P.S. — Decreto-lei n.º 3.709, de 14-10-41 — terá a seguinte organização: 1.º Órgão Central: a) Diretor; b) Delegação de Contrôlo — D. C. (art. 11, § 1.º, letra b).

A D.C., será constituída de 3 membros, sendo 2 designados, como seus representantes, pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões interessados, e um pelo M. T. I. C., para representar esse Ministério (art. 13).

Os membros da D. C. exercerão essa comissão pelo prazo de 2 anos, sem prejuízo de sua funções (art. 13, parágrafo único).

Os restaurantes da cadeia deverão remeter ao S. A. P. S., em janeiro, abril, julho e outubro, os balancetes do trimestre anterior e enviar-lhe, anualmente, o plano de administração e orçamento para o ano seguinte, os quais serão submetidos à D. C. (art. 24).

Os balancetes a que se refere esse artigo serão instruídos com os comprovantes autenticados das despesas realizadas e visados pelo inspetor local (art. 21, § 1.º). O pessoal do S. A. P. S. rege-se pelas cláusulas que acompanham o regulamento desse decreto-lei as quais poderão ser revistas, anualmente, pelo Diretor do S.A.P.S., que fará as alterações necessárias, ouvida previamente a D. C. (art. 26).

Para os restaurantes de cadeia e greúgios serão organizadas pelos administradores, tabelas de pessoal, que deverão ser submetidas à aprovação do Diretor do S.A.P.S., ouvidas, na primeira hipótese, a D. C., e na segunda, as entidades parastatais interessadas (art. 31, D. O. de 16-10-41, pág. 19.030).

i) A Administração do Porto de Laguna, A. P. L. — Decreto-lei n.º 5.460, de 5-5-43 — ficará sob a fiscalização legal, técnica e contábil do D. N. P. R. C., e, especialmente, de uma D. C. composta de um engenheiro desse Departamento, de um contador da Contadoria Geral da República e de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas (art. 14).

A D. C.: a) examinará todos os documentos de despesa, formulando as objeções que couberem, para obtenção dos necessários esclarecimentos que, com parecer, serão submetidos à deliberação do D. N. P. R. C. caso não a satisfaçam (art. 15);

b) apresentará mensalmente ao D. N. P. R. C., o balancete da receita e despesa do mês anterior, e, em agosto de cada ano, o balanço geral do 1.º semestre, com seus anexos e dados estatísticos.

O relatório circunstanciado de suas observações, relativamente à gestão administrativa em cada exercício, será apresentado em março do ano seguinte, com os balanços gerais e anexos, além dos dados estatísticos justificativos das observações feitas (art. 16 — *Diário Oficial* de 7 de maio de 1943, pág. 6.979).

Pelo Decreto-lei n.º 8.848, de 24 de janeiro de 1946, a exploração comercial da A. P. P., ficou a cargo do D.N.P.R.C., revogado o Decreto-lei n.º 5.460, cit. (art. 1.º — *Diário Oficial* de 28 de janeiro de 1946, página 1.388) através do Distrito de Fiscalização com sede em Florianópolis, Santa Catarina (cfr. Ari Seixas "O Porto de Laguna", in *Revista do Serviço Público*, janeiro de 1957, págs. 108 a 120).

j) A Rêde Ferroviária do Nordeste. R. F. N. — Lei n.º 2.543, de 14 de julho de 1959 — dotada de personalidade própria, de natureza autárquica, sob a jurisdição do M.V.O.P., e com sede na cidade de Recife, Estado de Pernambuco, é formada pelas linhas férreas que estiverem arrendadas à The Great Western of Brazil Railway Company Limited, para fim de melhor articulação do sistema ferroviário nacional (art. 1.º).

Anualmente, serão feitas tomadas de contas, de conformidade com instruções que forem baixadas, por uma "Junta de Tomada de Contas", da qual fará parte integrante um representante devidamente credenciado do Tribunal de Contas, tendo em vista, principalmente, a execução orçamentária, abrangendo ainda a aplicação de subvenções, auxílios, créditos orçamentários e especiais concedidos pelo Governo da União à Rêde (art. 11) — *Diário Oficial* de 19 de julho de 1955, pág. 13.898).

IV — Foi deixado de caso pensado para este item, a situação da D. C., da autarquia federal, D. N. E. R., que deu ensejo ao exame deste processo e que está a merecer seguros diagnóstico e solução final.

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, D. N. E. R. — Decreto-lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945 — subordinado diretamente ao M. V. O. P., é erigido em pessoa jurídica com autonomia administrativa e financeira (art. 1.º).

O Departamento Nacional terá a seguinte organização:

I — Órgãos deliberativos:

- a) Conselho Rodoviário;
- b) Conselho Executivo.

II — Órgão Fiscal: Delegação de Controle, D. C.

III — Órgãos executivos:

- a) Diretoria Geral;
- b) Divisões e Serviços técnicos;
- c) Procuradoria Judicial;
- d) Serviço de Administração.

A D. C., compor-se-á: de um contador da C. G. R.; de um funcionário do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas; de um funcionário do Departamento de Administração do M.V.O.P. (art. 15), sendo que o Ministro da Viação designará o funcionário do Departamento de Administração e solicitará da Contadoria Geral da República e do Tribunal de Contas, respectivamente, a designação dos outros membros da Delegação (art. 16).

A D. C. compete exercer a mais ampla fiscalização sobre a administração financeira do Departamento Nacional, podendo, para esse fim, examinar a qualquer tempo a escrituração e a documentação (art. 17).

A D. C.

a) examinará e dará parecer sobre os balancetes mensais e as prestações de contas anuais apresentadas pelo Diretor-Geral ao Conselho Rodoviário (art. 17, letra a).

b) examinará todos os contratos do Departamento e aprovará os que estiverem conformes com as normas estabe-

lecionadas no Regulamento competente e aprovadas pelo Conselho Rodoviário (art. 17, letra b);

c) exercerá controle sobre a aquisição, o arrendamento, o aluguel e alienação de materiais e outros bens patrimoniais (art. 17, letra c);

d) responderá com presteza a todas as consultas que o Diretor do Departamento Nacional lhe formular sobre assuntos de contabilidade e Administração Financeira (art. 17, letra d).

No julgamento das contas do Diretor do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, ater-se-á o Tribunal de Contas aos mandamentos da presente lei e aos preceitos que ela não houver revogado (art. 25, *Diário Oficial* de 22 de julho de 1948, pág. 10.661).

Tanto o regulamento baixado pelo Decreto n.º 39.257, de 28 de maio de 1956, como o vigente Decreto número 44.656, de 17 de outubro de 1958, desdobraram em largos artigos as atribuições legais conferidas, chegando a minúcia ao mencionar que o Presidente da D. C. terá um secretário (art. 7.º), e ainda, que a D. C. deverá reunir-se duas vezes por semana (art. 38).

V — A longa notícia sobre as D. C. desde logo, patenteia as mais variadas “formas”: umas foram dotadas com um representante do Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas; a do SAPS não tem a integrá-la funcionário do Quadro próprio deste Tribunal. Outra ferrovia em regime autárquico, a Rêde Mineira de Viação, não possui sequer Delegação de Controle no seu quadro de administração.

A Rêde Ferroviária do Nordeste mandou-se aplicar “sistema” peculiar às empresas que tenham concessão ou contrato com o Governo federal para obras públicas, arrendamento de estradas de ferro, obras de portos e outras, quer gozem ou não, de garantias de juros ou de outros favores (Lei n.º 83, de 23-9-49 art. 71).

Algumas delas, apontadas nas letras, perderam a existência, pois passaram a fazer parte integrante do “holding” Rêde Ferroviária Federal S.A., nos termos da Lei n.º 3.115, de 16-3-57 e Decreto n.º 42.380, de 30 de setembro de 1957.

Quando foi aventada a idéia da transformação em autarquia da E. F. Madeira-Mamoré (Guajará-Mirim, M. G. a Porto Velho, Amazonas), com 366.435 km chegou a ser sugerido o “regime de periodicidade” da fiscalização legal, técnica e contábil da D. C., ante a desproporção com o volume dos trabalhos realmente existentes naquela ferrovia (*Diário Oficial* de 20-7-42, pág. 11.393).

De início, cabia ao Presidente do Tribunal de Contas a indicação do nome do funcionário lotado no mesmo Tribunal para compor a Delegação de Controle (Decreto-lei n.º 426 de 12-5-33, art. 60, Decreto-lei número 2.340, de 28-8-46); posteriormente essa competência passou para o Chefe do Poder Executivo ao qual era presente numa lista triplíce (Decreto-lei número 4.079, de 2-2-42). A atual Lei Orgânica fez voltar essa designação à Presidência do Tribunal de Contas (art. 132. Normas Regimentais, art. 10), como lhe atribui a direção dos seus trabalhos (art. 75).

Se se pensou, inicialmente, não parecer cabível que membros de uma Delegação de Controle, “verdadeiros fiscais”, fossem pagos pela entidade sujeita à sua fiscalização (*Diário Oficial* de 2-8-44, pág. 13.616) evoluiu-se para regime oposto.

Com efeito, a Lei n.º 474, de 8 de novembro de 1948, dispõe que as entidades autárquicas federais deverão custear as despesas com a fiscalização julgada necessária para o perfeito funcionamento dos respectivos organismos atribuindo a “gratificação” mensal de Cr\$ 1.000,00 para cada um de seus membros. Anualmente, cada Delegação indicará, na época própria, a importância do quantitativo estimado para o exercício seguinte, a fim de que seja incluída na proposta orçamentária sob sua fiscalização.



Esta a norma geral; entretanto, a Delegação de Contrôlo junto ao D. N. E. R. tem por legislação específica uma "gratificação de função" de Cr\$ 1.000,00 mensais (Lei n.º 302, de 13-7-48, art. 19) acrescida da quantia de Cr\$ 500,00 por sessão a que compareçam, até o máximo de Cr\$ 4.500,00 mensais (Decreto n.º 41.442, de 26-4-58, art. 6.º).

Cabe apontar, neste passo, que os orçamentos e balanços (financeiros, econômico e patrimonial) das autarquias estão sujeitos ao regime de centralização e coordenação e aprovação pelo Poder Executivo, devendo ser encaminhados, até fins do mês da janeiro, à Contadoria Geral da República, para que possam ser anexados a Contas Gerais do exercício encerrado, a ser presente ao Tribunal de Contas até o dia 12 de março de cada ano (Dec.-leis ns. 5.570, de 10-6-43 e 6.620, de 22-6-44, Lei n.º 886, de 16-10-49, art. 5.º).

IV — Até ao advento da Constituição de 1934, o tema pertinente à entidade autárquica, em todos os seus aspectos era da livre alçada do Poder Legislativo. Essa Constituição inovou a matéria, ao prescrever que a fiscalização dos "serviços autônomos" seria feita pela "forma prevista nas leis que os estabelecem" (art. 101, § 3.º, cfr. Lei n.º 156, de 24-12-35, art. 37).

A Constituição de 1937, silenciou a respeito, o que não foi óbice a que o Dec.-lei n.º 426, de 12-5-38, também determinasse que a fiscalização financeira dos "estabelecimentos, ou serviços autônomos e descentralizados" far-se-á pela "forma prevista nas leis que os regem" (art. 55).

A Constituição de 1946 emprega várias vezes a expressão "entidade autárquica" (arts. 43, n.º I, b, 71, n.º II; 141, §§ 31 e 38), sendo categórica ao proclamar a competência do Tribunal de Contas tão-somente para julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas (art. 77, n.º III, cfr. Lei n.º 830, de 23-9-49, art. 40 n.º IV).

Nenhum tema tem atraído e merecido mais acurada atenção por parte dos especialistas. Começou a investigação sob o ponto-de-vista etimológico. É geralmente conhecida a célebre comunicação apresentada à Academia de Ciências de Turim, pelo professor Vittorio Brondi (1863-1932) sobre o exato significado etimológico a atribuir-se à palavra "autarquia". Santi Romano traçou-lhe fulgurante perfil (*Scritti Minori*, vol. 2.º, págs. 323 a 326, Milano, 1950).

Em geral, os mestres revelam a mesma coisa. Entre as mais recentes edições merecem destaque: Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. 2.º pág. 102, Milano 1950. Sesta ed.; Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 1.º pág. 233. Montevideo, 1953; Cino Vitta, *Diritto Amministrativo*, vol. 1.º n.º 9, pág. 151 nota 1. Torino 1954, Quarta ed.; Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, vol. 1.º, pág. 253. Buenos Aires, 1955. Quinta ed. Esse eminente Professor noticia idêntico debate etimológico ocorrido na Academia Argentina de Letras. Entre nossas notas encontramos uma contendo o inteiro teor da resposta dada à consulta que lhe fôra endereçada (*La Nación* de 15-12-35).

Entretanto, salvo melhor pesquisa, cabe ao prof. Alberto Demicheli a anterioridade na formulação ao discorrer sobre a criação ou extinção do "entes autônomos contingentes" (*Los Entes Autônomos*, § 275, pág. 328. Montevideo, 1924). É só conferir as datas.

De passagem, alude-se, que a Constituição do Uruguai (1952) trata das entidades autárquicas em nada menos do que 22 artigos. Consequência: há uniformidade de normas básicas de organização e funcionamento das pessoas públicas (Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 2.º, págs. 142-143 e 166. Montevideo, 1959).

\*

Se a Constituição de 1891 desconheceu a matéria, o nosso Código Civil, em vigor

desde 1.º de janeiro de 1917, como era de esperar, silencia inteiramente ao curar “das pessoas”, não obstante a antevisão do genial Teixeira de Freitas (1817-1883) ao aludir em 1860 à personalidade pública das pessoas jurídicas nacionais de “existência possível”.

Hoje, aceita-se, aqui e nos Países de língua latina, que “autarquia” é a entidade criada por lei dotada de personalidade jurídica de direito público e patrimônio próprio e gozando de autonomia administrativa, didática e financeira.

*El ente autónomo es un organismo especializado (de la administración pública) en un servicio concreto sujeto a cierta vigilancia especial del gobierno central* (Demicheli cit., págs. 62 e 63).

Tito Prates da Fonseca, em páginas definitivas, mostrou a razão do silêncio do nosso Código Civil a propósito (*Autarquias Administrativas*, n.º 19, S. Paulo, 1935).

Ao revés, o saudoso jurisconsulto F.L. Vieira Ferreira (1868-1960) expressamente as catalogou em sua preciosa *Nova Consolidação das Leis Cíveis*, art. 164, n.º IV, Rio de Janeiro, 1954, 2.ª ed.

Diversa tem sido a “denominação” para explicar êsse mesmo fenômeno jurídico: Entidades autárquicas (Brasil); entes autárquicos (Argentina); serviços descentralizados (Uruguai); instituições semifiscais (Chile); entes parastatais (Itália); estabelecimentos públicos ou administrações personalizadas (Bélgica; França). Já em 1903, Otto Mayer entendeu que a expressão “estabelecimento público” era mais precisa que a correspondente em língua alemã (*öffentliche Anstalt*) (*Derecho Administrativo Alemán*, vol. 4.º, págs. 179 e 262. Buenos Aires, 1954, Trad.).

Convém, porém, não olvidar que essas “denominações”, têm, em cada regime jurídico, um sentido de alcance próprio. Seu uso importa na qualificação jurídica do órgão respectivo, ao lado de deter-

minar sua colocação dentro do sistema (Aparício Mendez, *Teoría del Órgano*, pág. 28. Montevideo, 1949. Sayagués Laso cit., vol. 2.º, pág. 273).

Entidade quer dizer pessoa, sujeito de direito; sendo que todo sujeito de direito é necessariamente descentralizado. Co-viello demonstrou à sociedade que um dos modos de proteger a atividade orientada para “fins sociais” consiste em considerar os indivíduos unidos entre si, como se fôsem uma só pessoa e, desde que a criação decorra de lei, que lhe confere personalidade pública, aparece a entidade autárquica (*Teoría General del Derecho Civil*, pág. 218, México, 1938. Trad. Raimundo Salvat, *Tratado de Derecho Civil Argentino*, Parte General, vol. 1.º, ns. 1.186-A, 1.193 e 1.201. Buenos Aires, 1950. Novena ed. atualizada por Romero del Prado).

Atendo-nos, apenas, ao direito nacional, as autarquias, cujo número é superior a uma centena, podem classificar-se de vários modos. Todas perseguem o bem coletivo. São dotadas de “estatutos próprios”, nos quais as grandes linhas procuram atender suas peculiaridades. Não há um estatuto-padrão, embora pudesse haver uma coordenação administrativa quanto aos serviços burocráticos, comum a todas, com um menor dispêndio financeiro. O mesmo reparo cabe quanto aos serviços médicos e hospitalares, no grupo das autarquias assistenciais de previdência social.

VII — A administração direta é caracterizada pela “unidade diretiva”, via de regra. A descentralização personalizada copiou do mundo mercantil e da indústria moderna, insita ao regime capitalista, a *direção pluripessoal*, a direção colegial. Toda entidade autárquica deve ser administrada e assistida por um conselho.

*“Consagrar la autonomía, y, al mismo tiempo confiarle la dirección y la administración de dichos servicios a una sola persona física, hubiera significado el encumbramiento de una serie de verdaderos*

*feudatarios administrativos, detentadores de un patrimonio autonomo y dueños de una amplia y casi absoluta potestad funcional*" (Demichelli, cit., §§ 207 e 230, págs. 252 e 312).

Na realidade, quem goza de autonomia não é a entidade em si mesma, sim a direção colegial que a administra: se esta é autônoma, essa autonomia é transmitida à entidade através do diretório colegial. Num corpo colegiado requer-se, certeza no cálculo, vocação mercantil, flexibilidade nos métodos, rapidez na ação.

A direção pluripessoal inerente ao princípio da autonomia varia de grupo a grupo autárquico.

E compreende-se que assim seja. É só passar os olhos no elenco das autarquias federais. A constituição e composição de cada direção pluripessoal e as linhas estruturais surgem conjuntamente com o ato criador da entidade autárquica.

Se a Constituição estabelece "vigilância especial" através de certo órgão (art. 77, n.º III), em nome de um poder (art. 22), tudo está a demonstrar: a) que o órgão julgador das contas dos administradores autárquicos é estranho à composição de qualquer "équipe de dénicheurs" nelas existentes, (cfr. Edgar Allix, *Traité Élémentaire de Science des Finances*, pág. 123. Paris, 1931. Sixième éd.);

b) a vigilância não extravasa o campo do processo regular de tomada de contas, não obstante deva diligenciar para que a probidade administrativa seja uma realidade (Lei n.º 830 cit., art. 76);

c) é sem sentido sujeitar a registro do órgão fiscalizador contratos, ordens de pagamento, concluídos ou emitidos por qualquer das entidades autárquicas, visto destruir a própria determinante de sua descentralização.

A maioria dos entes autárquicos nacionais surgiu ao tempo em que a Lei Maior (1891) ou desconheceu o problema ou expressamente assentou que a fiscalização financeira dos mesmos obedecesse

ao "método" constante do ato legislativo que as regesse (1934).

Pois bem, a Administração pública, em vários pronunciamentos, foi a primeira a esclarecer que as Delegações de Contrôlo existentes nas autarquias são *órgãos fiscais* do ponto-de-vista contábil, mas não podem ser assemelhadas às Delegações do Tribunal que têm funções deliberativas (*Diário Oficial* de 2-8-44, pág. 13.616).

Aliás, esta Corte, na Sessão de 13 de janeiro de 1953, assentou que a Delegação de Contrôlo não é órgão do Tribunal de Contas, ao responder consulta formulada pelo próprio Ministério da Viação (Processo n.º 49.761-52).

A delegação de Contrôlo é uma peça da própria direção, que funciona em regime colegial.

Exposto o problema neste âmbito, conclui-se que os esteios de leis anteriores à vigente Constituição, que mandam integrar a Delegação de Contrôlo com um funcionário do corpo instrutivo deste Tribunal de Contas, perderam atuação somente nesse ponto.

No momento, existem apenas quatro destes *órgãos administrativos* — D. C. — com essa composição esdrúxula frente ao preceito constitucional. Ditos "comités de dénicheurs" funcionam com a presença da maioria de seus membros (2), acrescentando não ser superior a duas o número de reuniões semanais da D. C., da autarquia DNER, cujo balanço financeiro no exercício de 1959 foi superior a cinquenta bilhões de cruzeiros.

A Delegação do Tribunal de Contas é um "desdobramento" do mesmo Tribunal. Tem assento na Constituição para fiscalizar a execução orçamentária (art. 77, n.º I), complementada com a instrução dos processos de tomadas de contas (Lei n.º 830 cit., art. 92, parágrafo único). Mas, tanto ao Tribunal como às Delegações, a Lei Maior não atribui funções administrativas estranhas à própria índole das Cortes de Contas. A legislatura

ordinária pode conferir “funções convizinhas” no amplo campo da fiscalização financeira, jamais para integrar órgãos da administração direta ou indireta, ainda que com personalidade. *La ley puede reglamentar dichos procedimientos de contralor, pero sin ampliar ni reducir su alcance, porque implicaría apartarse del texto constitucional. Esto no exclui que la ley puede establecer outros procedimientos de contralor además de los mencionados a la Constitución* (Sayagués Laso cit., vol. 2.º, pág. 198 e 199).

As Delegações do Tribunal de Contas, cuja criação sempre foi preconizada pelos especialistas, apareceu com o Decreto n.º 13.247, de 23-10-1918. Antônio Carlos Ribeiro de Andrade (1870-1946), então Ministro da Fazenda em lúcida “exposição de motivos” mostra a vantagem em instituí-las, não só para registro e exame prévio das ordens de pagamento, como para o preparo dos processos de tomada de contas. É um resumo das explanações que se contém nos Relatórios do Tribunal de Contas. Anos de 1903, 1910-1911 (cfr. Viveiros de Castro, *Tratado de Direito Administrativo e Ciência da Administração*, pág. 755, Rio de Janeiro, 1914. Terceira ed.).

VIII — Olhando para o passado, vemos que nos primeiros anos de vigência da atual Constituição, tivemos nossa atenção voltada para a “compatibilidade” ou a não das leis que disciplinam a composição das D. C., de certas entidades autárquicas em face da Constituição. Concluímos, então, pela retirada imediata do funcionário deste Tribunal de ditas Delegações de Contrôlo (Sessão de 15-7-47, *Revista de Direito Administrativo*, 10-231), como, doutra parte, manifestamo-nos descaher registro de contrato e ordens de pagamento, eis que a prática dos atos administrativos dos administradores tem exame global no processo regular de tomada de contas (Sessão de 20-9-46. *Revista de Direito Administrativo*, 6-201).

Meditamos longamente sobre a espécie, e como não nos cabe a função de re-

formador da Constituição, só nos resta aplicá-la, equilibradamente, em sua letra e espírito, *Deo juvante*.

Mantemos a deliberação tomada com o nosso voto em a Sessão de 24-6-60. As Delegações de Contrôlo nas autarquias, que as possuem, continuam a subsistir sem que de sua composição participem representantes do Corpo Instrutivo deste Tribunal.

#### PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“Com o advento da Constituição de 1946, examinou o egrégio Tribunal o problema do funcionamento das delegações de controle junto a entidades autárquicas, instituídas pela legislação anterior à Carta constitucional. Em Sessão de 15 de julho de 1947, entendeu que essas delegações não haviam sido extintas pela Constituição, continuando a exercer as suas atribuições (Decisão publicada na *Revista de Direito Administrativo*, vol. X-p. 231).

Voltando, recentemente, a apreciar um dos aspectos da questão, a saber, a participação de seus funcionários nas citadas delegações, determinou o egrégio Tribunal “fôsem retirados os seus representantes das Delegações de Contrôlo na Administração do Porto do Rio de Janeiro, no Lóide Brasileiro, Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará e Departamento Nacional de Estradas de Rodagem” (texto da decisão constante da Ata n.º 76, de 24 de junho de 1960).

Embora o texto, como transcrito, não esclareça sobre a razão da decisão tomada, não parece haver dúvida de que se tratou então, de matéria relativa à constitucionalidade das normas legais que dispuseram sobre essa representação, visto que ao egrégio Tribunal de Contas a Constituição da República outorgou o poder de organizar os seus próprios serviços (art. 76, § 2.º, da Constituição, combinado com o art. 97). A questão se re-

sumiria, então, em decidir se a participação de um funcionário do Tribunal de Contas em delegação de controle, como a lei determinou, constituía, ou não, uma restrição no correspondente poder de iniciativa atribuído ao Tribunal de Contas, ou, mais propriamente, em decidir sobre se norma legal relativa a composição das delegações de controle era, ou não, uma norma incidente sobre a organização dos “próprios serviços” do Tribunal. Parece que a opinião então dominante foi no sentido afirmativo e daí a decisão a que se reporta o Sr. Ministro da Viação no ofício a fls. 3.

Parece-nos evidente que, reconhecendo a inconstitucionalidade da lei ou verificando que a lei desatendeu a norma e princípios constitucionais, inclusive quanto ao poder de iniciativa, poderá o egrégio Tribunal recusar-lhe aplicação em todos os assuntos submetidos à sua competência jurisdicional ou administrativa. Não cabe, agora, portanto, em face da citada decisão, examinar os complexos problemas emergentes do mérito da questão, tais sejam, por exemplo, o de se saber se a participação de um representante do Tribunal nas delegações de controle constituiria matéria atinente à organização de seus “próprios serviços” domínio em que se exerce o correspondente poder constitucional de iniciativa; e se, não sendo, porventura, as delegações de controle órgão do Tribunal de Contas em sentido estrito, mas sim órgãos integrantes das autarquias administrativas, se não poderia a lei dispor livremente sobre a sua composição, atendendo a que as normas gerais sobre o serviço público, excluída a organização propriamente dita dos serviços próprios de cada poder, onde a iniciativa da lei cabe ao mesmo poder, tais normas gerais estão situadas no campo de competência própria e irretida do Congresso Nacional.

Limitando-nos, pois, exclusivamente às razões, ora apresentadas pelo Sr. Ministro de Estado, parece-nos que da decisão do Tribunal de retirar seus representantes nas delegações de controle não decorrerá, por si só, solução de continuidade aos serviços das autarquias interessadas.

A nosso ver, mesmo com a retirada do representante do Tribunal, as delegações de controle subsistirão, porque foram instituídas em lei e devem realizar a função específica que a lei lhes atribuiu. Desde que se considerou inconstitucional a lei unicamente na parte em que dispunha sobre a colaboração do Tribunal de Contas na composição das delegações de controle, ou, melhor, desde que se recusou aplicação à lei, por inconstitucional, unicamente nessa parte — como parece ocorrer no caso — já que somente essa parte teria sido entendida como organização “dos próprios serviços” do Tribunal, então só nessa parte estariam também prejudicadas as delegações de controle, não se estendendo o prejuízo à parte remanescente de sua composição e, portanto, à legitimidade e legalidade de sua existência e funcionamento.

A fls. 1, em ofício datado de 22 de junho, a Administração declarava ter acabado de ter conhecimento da decisão do egrégio Tribunal. A falta de referência expressa, no processo, sobre a data em que foi a Administração cientificada da decisão parece-nos se poderia, com justificado critério liberal, conhecer o expediente como recurso regular, ou, então, como pedido de reexame da matéria formulado pelo Sr. Ministro de Estado.

Tendo manifestado nossa opinião a respeito, em face do despacho do Excelentíssimo Sr. Ministro Presidente, caberá, então, ao egrégio Tribunal apreciar a matéria, adotando a solução que entender mais consentânea com os interesses de sua alta magistratura”.