

**SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA — PRESTAÇÃO DE CONTAS —
RECURSO**

— As sociedades de economia mista, com participação acionária substancial da União e vinculadas ao Ministério dos Transportes estão obrigadas à prestação de Contas ao Tribunal.

TRIBUNAL DE CONTAS

DECISÃO

ANEXO V A ATA N.º 13/75

Relatório e voto preferidos pelo Sr. Ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 6 de março de 1975, ao examinar o pedido de reconsideração apresentada pelo Ex.^{mo} Sr. Ministro dos Transportes, General Dyrceu de Araujo Nogueira, quanto à decisão proferida na Sessão de 15 de outubro de 1974 (Ata n.º 78, in *D.O.* de 5.11.74), que determinara a requisição, diretamente aos responsáveis, das contas das Sociedades de Economia Mista, vinculadas àquele Ministério e indicadas em Representação da 3.^a Inspetoria-Geral de Controle Externo (Proc. 16 260/74).

TC. 016 260/74

Prestação de Contas Sociedade de Economia Mista Recurso do Ministro dos Transportes tendo em vista a Jurisprudência Predominante no Tribunal.

O E. Tribunal, através de Súmula n.º 5 consubstanciou o entendimento de que:

“As sociedades de economia mista, salvo disposição expressa em lei, não estão sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas.”

No mesmo sentido pronunciou-se o Sr. Consultor-Geral da República no parecer n.º 1-113, de 12 de abril de 1971 (*D.O.* de 11.5.71), quando concluiu:

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

Todavia há casos em que, embora a sociedade de economia mista preencha os requisitos para sua criação e funcionamento — e por isso formalmente caracterizada como tal — em sua substância e natureza confunde-se com a empresa pública, vez que pessoas Jurídicas de direito público interno e órgãos de suas administrações indretas, detêm, com exclusividade, a partici-

pação em seu capital social, a despeito de estar prevista a possibilidade de tomada de ações por particulares.

Nestes casos, em que substancialmente se trata de patrimônio público, e prevalecendo o aspecto substancial sobre o formal, o Tribunal entendeu que lhe cabe o julgamento das contas.

Esse entendimento foi consagrado na Súmula n.º 7 que assim se enuncia:

“Tal como as empresas públicas, estão sujeitas à prestação de contas, perante o Tribunal de Contas, as entidades criadas por lei, sob a forma de sociedade de economia mista, enquanto a União ou outras pessoas de direito público interno e órgãos de suas administrações indiretas detiverem a exclusividade do capital social e a despeito de estar prevista a possibilidade de tomada de ações por particulares enquanto essa faculdade não venha a ser exercida ou esteja reduzida a uma participação simbólica.”

Em consequência desse entendimento o Tribunal, em Sessão de 15.10.74, determinou a requisição, diretamente aos responsáveis, das contas das Sociedades de Economia Mista vinculadas ao Ministério dos Transportes, indicadas na Representação da 3.ª IGCE.

O Ex.º Sr. Ministro dos Transportes, General Dyrceu de Araújo Nogueira, tomando conhecimento do feito através da publicação da Ata n.º 78, no D.O. de 5 de novembro do ano passado, solicita, pelo Aviso de fls. 18/21, reconsideração da venerável decisão.

Alega S. Ex.ª em suas razões:

a) que a decisão recorrida conflita com a Súmula n.º 5, desta Corte; que será consonante com o despacho do Ex.º Sr. Presidente da República, aprovando, em 6.5.71, o Parecer n.º 1-113, de 12 de abril do mesmo ano, do Sr. Consultor-Geral da República, que concluiu no mesmo sentido;

b) que a interpretação extensiva substanciada na Súmula n.º 7 vai além da vontade do legislador;

c) que a pretendida equiparação, objeto da decisão que deu sustentação à Súmula n.º 7, para fins de fiscalização, por parte do Tribunal, muito embora louvável, não encontra, todavia, respaldo na lei;

d) que o Ministério, assim argumentando, não tem outro objetivo senão obedecer aos expressos ditames das leis e das decisões emanadas da Chefia do Poder Executivo, a quem prioritariamente está subordinado; e

e) que a deliberação de requisitar “*diretamente aos responsáveis* as contas de que se trata atinge profundamente as atribuições que a Constituição e as leis conferem ao Ministro de Estado, ao mesmo tempo que se encontra ao desamparo das mesmas”, invocando o art. 71, inciso 1, da Constituição, e Título IV do Decreto-lei n.º 200/67.

A 3ª IGCE propõe o provimento parcial do pedido de reconsideração, para fins de:

a) ser reformada a r. decisão de fls. 17-verso, requisitando-se as contas das entidades indicadas na instrução a partir do exercício de 1973;

b) serem requisitadas as contas por intermédio da IGF, sem prejuízo do prazo de 30 dias fixado aos responsáveis para atendimento; e

c) ser dada ciência ao Ex.º Sr. “Ministro dos Transportes do que o Egrégio Tribunal houver decidido, esclarecendo-se, inclusive que a venerável decisão recorrida objetivou não elidir a supervisão ministerial a que estão sujeitas as contas, mas tão-somente a vinculação imediata daqueles responsáveis ao prazo fixado para atendimento.

10. O Representante do Ministério Público no seu judicioso parecer concluiu “pela manutenção da v. decisão ora recorrida por estar insita à mesma, segundo pensamos,

a interpretação mais conforme ao sistema jurídico implantado com a Reforma de 1967, e, conseqüentemente, por ser mais favorável à própria Administração a medida ali sustentada. Outrossim, acreditamos ser inadiável e urgente que se prestem, ao Ex.^{mo} Sr. Ministro de Estado, os esclarecimentos que, enfatizando a verdadeira posição assumida pelo Tribunal na controvertida matéria, contribuam para desfazer os possíveis mas não desejados equívocos resultados daquele julgado”.

É o relatório.

VOTO

11. O eminente recorrente alegou dissídio jurisprudencial sobre a controvertida matéria.

12. Parece-nos que não lhe assiste, entretanto razão ao aduzir um conflito entre as Súmulas que regulam o assunto na área da competência deste E. Tribunal.

13. Quando a Súmula n.º 5 isenta de prestação de contas, perante esta Corte, as sociedades de economia mista, salvo disposição expressa em contrário da lei, é evidente que se dirige às sociedades dessa natureza, que se constituem segundo o modelo adequado, isto é, da qual participem, *efetivamente* capitais público e privados.

14. Na hipótese contemplada na Súmula n.º 7, em que a sociedade é apenas nominalmente de economia mista, porque o capital subscrito é praticamente exclusivo de origem pública, não poderia ocorrer a isenção pleiteada, sob pena de se ater o intérprete mais ao *nomen juris* do que à essência da sociedade. Nesses casos, o controle terá do ser o mesmo dos demais órgãos públicos, pela origem idêntica dos recursos utilizados, que são exclusivamente públicos, ou praticamente tais pela insignificância da subscrição privada.

15. Diversas totalmente as sociedades dessa natureza das efetivamente de economia mista, quando estas, como é pacífica na

doutrina, são as que se constituem de capital público e privado, com ligeira predominância do primeiro, só conservam a denominação que ostentam porque legalmente expressa em lei, sendo, na realidade, meros órgãos públicos, pela falta da subscrição privada que caracterizaria a natureza mista.

16. A constituição dessas sociedades sob a denominação de economia mista tem outros objetivos que não os de isentá-las de prestação de contas ao Tribunal, dada a natureza eminentemente pública do seu capital, mas para facilitar-lhes as operações no mercado. Exonerá-las de prestações de contas a esta Corte seria estabelecer um privilégio, que não encontraria justificativa, pois a interpretação há de ser teleológica, vale dizer, segundo a finalidade, e não baseada em literal disposição da lei.

17. Não se trata, por conseguinte, na hipótese prevista na Súmula n.º 7, de interpretação extensiva, pois como seu próprio enunciado estabelece

“... *enquanto* a União ou outras pessoas de direito público interno e órgãos de suas Administrações Indiretas detiverem a exclusividade do capital social, e a despeito de estar prevista a possibilidade de tomada de ações por particulares...”

aquelas entidades, embora ditas formalmente de Economia Mista, *são consideradas* Empresas Públicas e por isso prestam contas ao Tribunal. (Grifamos).

18. Assim, não nos deixaremos hipnotizar pelo aspecto formal. Diante de cada caso examinaremos a essência da sociedade, pois, como no dizer de Gaston Lagarde em “De la société anonyme à l'entreprise publique, em Le Droit Privé Français au milieu du Siècle” (tomo II, página 296), a forma adotada para a entidade poderá servir-lhe de máscara, não de armadura.

19. Na verdade verificamos que na composição de capital social das sociedades de

economia mista, vinculadas ao Ministério dos Transportes, a União participada com os percentuais indicados no anexo, estando, na maioria delas todo integralizado.

20. Parece-nos que, pela forma da constituição do capital social, com recursos exclusivamente da União, direta ou indiretamente, não deve haver dúvidas sobre a obrigatoriedade de prestação de contas dessas entidades.

21. Assim agindo, com desprezo ao formalismo ou excessivo rigor jurídico, esta Corte de Contas visou, sobretudo, ao aprimoramento do controle — que deve ser objetivo comum de toda a Administração — cumprindo, destarte, a indeclinável e magna missão que lhe está confiada por expressa disposição constitucional.

22. Não se alegue que tais prestações de contas poderiam causar embaraços à Administração das respectivas entidades. Quando são realmente atingidas as metas estabelecidas nos programas do Governo, o Tribunal de Contas tem procurado realçar o desempenho dessas entidades. Haja visto a atuação desta Corte ao apreciar, em Sessão recente, as contas de Rede Ferroviária Federal S.A. e as da PETROBRÁS, quando não foi parco no enaltecimento das respectivas administrações, em face dos resultados alcançados.

23. Quanto à requisição das contas, endereçada, diretamente aos responsáveis pelos órgãos arrolados na instrução, estamos de pleno acordo com a proposta da 3.^a IGCE no sentido de que seja reformulada a r. decisão de fls. 17-verso, requisitando-se as mencionadas contas por intermédio da IGF, sem prejuízo do prazo de 30 dias fixado aos responsáveis, ao mesmo tempo em que se deve esclarecer que, com a veneranda decisão de 15.10.74, não se objetivou elidir a imprescindível supervisão ministerial mas, tão-somente, a vinculação daqueles responsáveis ao prazo fixado para atendimento.

III

24. Do mesmo modo, concordemos com a Instrução no sentido de que as contas das entidades focalizadas na Súmula n.º 7, sejam requisitadas a partir de 1973, uma vez que em 29.11 e 4.12.73, ocorreu a sua aprovação como jurisprudência predominante nesta Corte.

25. Acolhendo a Instrução do processo e, em parte, o parecer do Ministério Público, concluímos:

a) por que seja mantida a decisão recorrida no que diz respeito ao entendimento consagrado pelo Tribunal no enunciado n.º 7 da Súmula da Jurisprudência Predominante desta Corte, para que sejam presentes a este Tribunal as contas das seguintes sociedades de economia mista vinculadas ao Ministério dos Transportes:

- Companhia Docas do Pará
- Empresa de Reparos Navais Costeira S.A.
- Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro
- Serviço de Navegação da Baía do Prata S.A.
- Serviços de Transportes da Baía de Guanabara S.A.
- Companhia Brasileira de Dragagem
- Terminais Salineiros do Rio Grande do Norte S.A.;

b) por que seja reformada a decisão para serem requisitadas as contas das mencionadas entidades a partir de 1973;

c) por que sejam requisitadas as contas por intermédio da IGF, sem prejuízo do prazo de 30 dias fixado aos responsáveis para o atendimento; e

d) por que seja dada ciência ao Ex.^{mo} Sr. Ministro de Estado dos Transportes do que for decidido nesta assentada, prestando-se os esclarecimentos propostos nos pareceres.

T.C., em 6 de março de 1975.

Glauco Lessa de A. e Silva
Ministro-Relator

FORMAÇÃO DO CAPITAL DO SOCIAL DAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA VINCULADAS AO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

Entidades	CAPITAL			
	Social	União	Participação Da União %	Integralização Da União
Companhia Brasileira de Dragagem	62.595.142,00	62.338.501,00	99,59	62.338.501,00
Companhia Docas do Pará	45.000.000,00	45.000.000,00	100,00	44.821.424,84
Companhia Docas do Ceará	12.421.677,00	8.414.267,00	67,74	8.414.267,00
Companhia Docas da Guanabara	400.000.000,00	350.000.000,00	99,999	350.000.000,00
Companhia Docas do Maranhão	42.859.300,00	42.500.000,00	99,16	42.500.000,00
Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro	166.000.000,00	157.296.709,00	94,757	157.296.709,00
Companhia de Navegação de São Francisco	145.000,00	92.500,00	63,793	92.500,00
Empresa de Navegação da Amazônia S.A.	49.710.000,00	49.710.000,00	100,00	49.710.000,00
Empresa de Reparos Navais Costeira S.A.	60.000.000,00	60.000.000,00	92,069	2.048.355.494,00
Rede Ferroviária S.A.	2.224.793.708,00	2.048.355.494,00	99,997	11.329.725,80
Rede Ferroviária de Armazéns Gerais Ferroviários S.A.	11.330.000,00	11.329.225,80	100,00	33.564.160,89
Serviço de Navegação da Baía do Prata S.A.	19.700.000,00	19.700.000,00	100,00	19.700.000,00
Serviços de Transportes da Baía de Guanabara S.A.	20.000.000,00	20.000.000,00	100,00	20.000.000,00
Terminais Salineiros do Rio Grande do Norte S.A.	92.250.000,00	92.203.875,00	99,95	83.753.618,00

Declaração — apresentada pelo Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti — do voto emitido na Sessão Ordinária, realizada em 6 de março de 1975, quando o Tribunal examinou a pedido de reconsideração interposto pelo Ex.º Sr. Ministro dos Transportes, General Dyrceu de Araujo Nogueira, quanto à decisão proferida na Sessão de 15 de outubro de 1974 (Ata n.º 78, in D.O. de 5.11.74), que determinava a requisição, diretamente dos responsáveis, das contas das Sociedades de Economia Mista vinculadas àquele Ministério e indicadas na Representação da 3.ª Inspeção Geral de Controle Externo (Proc. 16 260/74).

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o voto do eminente Relator, mantendo enunciado da Súmula n.º 7 deste Tribunal e reconsiderando a posição que assumira, como membro do Ministério Público deste Tribunal em 1958, no proc. 7 979/52 (Rede Ferroviária Federal) e, em 1972, no proc. 106/72 (Companhia Docas do Pará), o último conforme publicado no *Diário Oficial* de 27.12.72, pág. 1 762.

A proliferação das entidades rotuladas de sociedade particulares no capital social e a perenidade dessa situação que devera presumir-se provisória mas não se alterou com o esquema teórico de funcionamento da sociedade, com abstração da realidade flagrante, conduziria a uma interpretação superficial, presa à letra da lei divorciada de seu verdadeiro conteúdo.

Na assemelhação, a empresa pública, da sociedade de economia mista sem ingresso de capital privado ou com sua contribuição apenas simbólica, encontrou o apoio do Professor Alfredo Venancio Filho, em sua preciosa obra *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*:

“Os reparos, por vezes feitos ao trabalho do Prof. Bilac Pinto, de que não ocorreu o declínio das sociedades de economia mista, filiam-se a um ponto de vista exclusivamente formal, esquecidos de que as sociedades de economia mista que vêm recentemente proliferando *são de fato empresas públicas*, pois a participação do capital privado é simplesmente simbólica ou nominal.” (grifo meu, *op. cit.*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1968, pág. 342).

A empresa pública, definida em lei geral (art. 5.º, 11, do Decreto-lei n.º 200/67 e art. 5.º do Decreto-lei n.º 900/69), tem suas contas sujeitas ao exame do Tribunal por força da própria Constituição Federal, como deduzido em meu parecer no proc. 33 256/68, publicado no *Diário Oficial* de 6.5.70, págs. 3 285/6, e reconhecido pela douta Consultoria Geral da República no Parecer 1-113, in *Diário Oficial* de 11.5.71.

Não seria pois admissível que simples rotulação dada em lei, sem corresponder à essência da entidade, pudesse eliminar aquela sujeição.

Essas, em resumo, as razões de minha adesão ao duto voto do Ministro Glauco Lessa que adoto integralmente.

Sala das Sessões, 6 de março de 1975.

Luiz Octavio Gallotti

ANEXO VII À ATA N.º 13/75

Parecer emitido pelo representante do Ministério Público, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, a que se referiu o Sr. Ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva, em seu voto, ao examinar o Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 6 de março de 1975, o pedido de reconsideração apresentado pelo Ex.º Sr. Ministro dos Transportes, General Dyrceu de Araujo Nogueira, quanto à decisão proferida na Sessão

de 15.10.74 (Ata n.º 78, in D.O. de 5.11.74), que determinara a requisição, diretamente aos responsáveis, das contas das Sociedades de Economia Mista vinculadas àquele Ministério e indicadas na Representação da 3.ª Inspeção Geral de Controle Externo (Proc. 16 260/74.) Proc. TC-16 260/74.

PARECER

Em 16.4.1974, a 3.ª IGCE tomou a louvável iniciativa de solicitar da Inspeção Geral de Finanças, do Ministério dos Transportes (v. ofício junto por cópia às fls. 2), informações sobre a composição do capital social das Sociedades de Economia Mista vinculadas ao referido Ministério. Motivava tal procedimento a Súmula TCU n.º 7, de cujo enunciado se infere que estão sujeitas à prestação de contas, perante este Egr. Tribunal, as entidades criadas por lei sob a forma de sociedade de economia mista, enquanto a União ou outras pessoas de direito público interno e órgãos de suas Administrações Indiretas *detiveram a exclusividade do capital social*, e a despeito de estar prevista a possibilidade, não concretizada, da tomada de ações por particulares ou que seja essa faculdade reduzida a uma participação meramente simbólica.

II

À vista do quadro apresentado pela IGF-MT (fls. 4), em que de 14 (quatorze) sociedades de economia mista uma (1) revela a participação da União em 92,069% do capital social, outra acusa uma participação da ordem de 94,757%, enquanto cinco (5) outras demonstram que a União participa com mais de 99% daquele capital, para, afinal, em cinco (5) dessas entidades ser total e absoluta a participa-

ção da União (100%) no capital social, — houve por bem o Colendo Plenário, na Sessão de 15.10.1974 (fls. 17), determinar a requisição das contas, diretamente aos responsáveis pelos órgãos arrolados, fixando-se-lhes o prazo de 30 dias para o atendimento.

III

Com o Aviso n.º 4, de 13.11.1974 (v. fls. 18/21), o Sr. Ministro dos Transportes solicita reconsideração do julgado, alegando, em síntese, o seguinte:

I — a Súmula TCU n.º 5 restringe a obrigatoriedade da prestação de contas, perante o Egr. Tribunal, às entidades de economia mista que a tanto sejam compelidas por disposição expressa de lei;

II — à referida jurisprudência se colocou em conformidade o Parecer n.º I-113, de 12.4.1971, da Consultoria Geral da República, aprovado por despacho do Sr. Presidente da República;

III — ulteriormente, ao evoluir no sentido da equiparação, para fins do controle externo, às empresas públicas, das entidades criadas por lei sob a forma de sociedade de economia mista, em que a União ou outras pessoas de direito público interno e órgãos de suas Administrações indiretas detiverem a exclusividade do capital social ou em que a tomada de ações por particulares esteja reduzida a uma participação simbólica, a decisão do Tribunal, que redundou na Súmula TCU n.º 7, incidiu numa “interpretação extensiva”, que “vai além da vontade do legislador”. Isso porque, argumenta o ilustre Titular da Pasta dos Transportes “se o Poder Público pretendesse sujeitar as Sociedades de Economia Mista às mesmas obrigações das Empresa Pública, tê-las-ia criado ou transformado como tais”.

IV — o Ministério dos Transportes, assim, entende que a decisão do Tribunal

“não encontra respaldo na lei”, incumbindo-lhe “obedecer aos expressos ditames das leis e das decisões emanadas da Chefia do Poder Executivo, a quem prioritariamente está subordinado”;

V — a requisição, nos termos em que foi determinada na v. decisão de 15.10.1974 (fls. 17 v.), “diretamente aos responsáveis (...), atinge profundamente as atribuições que a Constituição e as leis conferem ao Ministro de Estado, ao mesmo tempo que se encontra ao desamparo das mesmas”. A aludida deliberação do Tribunal teria vulnerado atribuições específicas que se comportam no âmbito da *supervisão ministerial*, regulamentada no Título IV do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.1967, eis que o encaminhamento das contas das sociedades de economia mista, vinculadas ao Ministério, não se faz viável sem o exercício da supervisão que ao seu titular incumbe fazer.

IV

4. Instruindo o feito, conclui a 3.ª IGCE com proposta de provimento parcial do pedido de reconsideração, para o fim de:

a) ser reformada a r. decisão de fls. 17-verso, requisitando-se as contas das entidades indicadas na instrução, a partir do exercício de 1973;

b) serem requisitadas as contas por intermédio da IGF, sem prejuízo do prazo de 30 dias fixado aos responsáveis para atendimento, e

c) ser dada ciência ao Ex.^{mo} Sr. Ministro dos Transportes do que o Egrégio Tribunal houver decidido, esclarecendo-se, inclusive, que a venerável decisão recorrida objetivou não ilidir a supervisão ministerial a que estão sujeitas as contas, mas tão-somente a vinculação imediata daqueles responsáveis ao prazo fixado para atendimento.

5. Os argumentos deduzidos do Aviso de fls. 18/21 representam, sem dúvida, modos de ver respeitáveis embora força-se seja reconhecer que o problema comporta enfoque diferente, justificando-se, a nosso ver, *maxima data venia*, a solução mais adequada que o Colendo Plenário lhe conferiu na assentada de 15.10.1974.

6. De efeito, um exame detido dos processos que serviram de referência aos enunciados das Súmulas TCU n.ºs 5 e 7 deixa claro que, ao revés de se conflitar, as decisões, que lhes servem de arrimo, completam-se, à vista, inclusive, do que se consubstancia na Súmula TCU n.º 6.

7. Sigamos a seqüência progressivamente elucidativa dos julgados em cotejo. Nas sessões de 15.3.1973 (proc. TC-33 261/68) e 20.3.1973 (proc. TC-24 706/73), firmou-se o entendimento de que “as sociedades de economia mista, salvo disposição expressa em lei, não estão sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas”. Já na sessão de 7.4.1970, a Egrégia Corte, atendendo aos preceitos contidos nos arts. 70, § 1.º, e 5, I, da Constituição, houvera dirimido quaisquer dúvidas que pudessem ocorrer quanto à obrigatoriedade da prestação de contas dos administradores das empresas públicas, independentemente de dispositivo de lei ordinária que dispusesse a respeito. Numa etapa posterior, finalmente, — cessão de 2.10.1973 (proc. TC-106/72), —, considerando a exclusiva ou praticamente única participação da União, ou de outras pessoas de direito público interno, ou órgãos de suas Administrações Indiretas, na composição do capital social de determinadas sociedades de economia mista, houve por bem o Tribunal considerar sujeitas essas entidades ao controle externo, tal a similitude que oferecem com as empresas pú-

blicas, reclamando, em consequência, similar tratamento.

8. Não atinamos, neste particular, com a alegada interpretação extensiva dos textos legais que disciplinam a administração financeira, pois, segundo pensamos, na questão ora examinada há que não se perder de vista a autêntica configuração das entidades por último referidas, a partir dos realistas pressupostos de sua estruturação econômica-financeira.

9. Apesar de na aparência haver-se admitido, na Súmula TCU n.º 5, a fiscalização que incumbe a este Tribunal, às sociedades de economia mista que por força de norma expressa devem submeter-se ao regime da prestação de contas, perante o Órgão constitucionalmente criado para concretizar o controle externo, — a verdade, porém, é que não pode ser relegada nem repelida a posição relevante que assume a União ou qualquer outra pessoa pública na participação do capital social dessas entidades. Daí a legitimidade de se as equipararem às empresas públicas, para o fim em causa. A repulsa ao regime preconizado pelo Egr. Tribunal em nada contribui, a nosso ver, para o aperfeiçoamento do processo de fiscalização financeira e orçamentária inaugurado em 1967; antes, pelo contrário, enfraquece-o e desfigura-o pois abre uma lacuna indefensável no campo do controle externo.

10. Entendemos que todos os esforços devem ser envidados pelo Poder Executivo, no sentido de manter um sistema de controle interno, que crie, efetivamente, condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo, dando, assim, cabal cumprimento ao disposto no art. 71, inciso I, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. E estamos convencidos de que todas as medidas oriundas da Egrégia Corte de Contas, as quais colimem a mais completa execução do programa de controle dos dinheiros públicos, — programa esse que se lhe traçou a própria Carta

Política vigente (art. 70 e ss.) —, não de merecer a mais favorável e prestigiosa acolhida dos setores mais responsáveis do Poder Executivo, pois, sem essa inestimável cooperação erguer-se-ia óbice intransponível ao exercício da competência que ao Tribunal é reconhecida na Constituição, leis e regulamentos.

11. Assentado nessa premissa é que deliberou o Colendo Plenário, na sessão de 28.11.1974, dando honrosa guarida ao ponto de vista que esposamos no proc. TC-37 594/74, reafirmar o entendimento firmado em 20.6.1974 (cf. Ata n.º 455/74, in D.O. de 7.8.74). no sentido de ser observado, pelas Inspetorias-Gerais de Finanças, o prazo máximo de 180 dias, para estarem no Tribunal as tomadas de contas dos órgãos da Administração Indireta.

12. Este, pois, é o momento de reunir esforços, insistimos, a fim de que se tornem realidade os motivos superiores que inspiraram a Reforma Administrativa preconizada no Decreto-lei n.º 200/67. Dentre os princípios fundamentais que informam a moderna Administração Pública Brasileira consigna-se o do *controle*, como que coroando e arrematando os demais, todos previstos no Título II do referido diploma.

13. O princípio do controle da administração financeira promana da necessidade de se assegurar a moralidade administrativa, permitindo ao Tribunal de Contas, com o apoio eficaz do Executivo, o exercício pleno da auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União (cf. § 3.º, art. 70, E.C. n.º 1).

14. Dentro do sistema de freios e contrapesos, aprovado pelo ordenamento jurídico do País, em que o próprio Presidente da República tem suas contas submetidas ao crivo do Tribunal, temos de ponderar e admitir a maior conveniência que advém da prestação de contas das empresas públicas e das sociedades de econo-

mia mista que se lhes equiparam, pela exclusiva ou absorvente participação do capital social.

15. Nessa perspectiva, torna-se oportuna a evocação do comportamento de uma entidade como a Empresa Brasileira de Filmes S.A. — EMBRAFILME, a qual, espontaneamente, sem que a tanto fosse compelida por disposição legal expressa, apresentou, aqui, suas contas relativas ao exercício de 1971, havendo-as o Colendo Plenário julgado regulares na sessão de 13.11.1974 (v. proc. TC-32 779/73, Ata n.º 83/73, in D.O. de 7.2.1974). Revestida da forma de sociedade por ações, com características jurídicas de sociedade de economia mista, e sendo omissa, a respeito da prestação de contas perante o Tribunal, o Decreto-lei n.º 862, de 12.9.1969, que lhe autorizou a criação, mas consciente da necessidade de se submeter à fiscalização inspirada na Constituição, uma vez que 99% do seu capital social pertencia à União, através do MEC e do INC, não se esquivou a entidade à ação controladora, que só enobrece a Administração Pública. O precedente que ora invocamos serve, a nosso ver, de paradigma, motivando a conduta a ser adotada por toda empresa em que o capital é preponderantemente público e que só por isso deve estar cônica de ser jurisdicionada à Corte de Contas.

VI

16. Relativamente à requisição das contas que foi diretamente endereçada aos responsáveis pelos órgãos arrolados na instrução do processo, nada há de substancial a acrescentar à precisa colocação feita pela digna titular da 3.^a IGCE. Não houve, evidentemente, qualquer propósito de suprimir ou sequer vulnerar a supervisão ministerial, que integra o sistema do controle interno e sem a qual, inclusive, não se lograria sequer a observância dos princípios

fundamentais que norteiam a Administração, dentre os quais avulta, sem favor, o do controle *tout court*, e em particular a fiscalização financeira e orçamentária (cfr. art. 25. III, c/c arts. 6.º, V, e 13, do Decreto-lei n.º 200/67).

17. Há, neste passo, um consenso em que não se objetivou, com a v. decisão de 15.10.1974, ildir a imprescindível supervisão ministerial, importando, antes, assinalar que no procedimento adotado pelo Egr. Tribunal buscou-se dar ênfase à premissa na ultimação das contas em atraso. Torna evidente esse propósito o julgamento proferido no proc. TC-106/72 (Tomada de Contas da Cia. Docas do Pará), quando, ao acolher proposta formulada pelo eminente Ministro-Relator Mauro Renault Leite, houve por bem, o Tribunal dar, à época (2.10.1973), conhecimento de sua decisão ao Ex.^{mo} Sr. Ministro de Estado e à propecta Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério dos Transportes.

VII

18. Diante do exposto, manifestamo-nos pela mantença da v. decisão ora recorrida, por estar ínsita à mesma, segundo pensamos, a interpretação mais conforme ao sistema jurídico implantado com a Reforma de 1967, e, conseqüentemente, por ser mais favorável à própria Administração a medida ali sustentada. Outrossim, acreditamos ser inadiável e urgente que se prestem, ao Ex.^{mo} Sr. Ministro de Estado, os esclarecimentos que, enfatizando a verdadeira posição assumida pelo Tribunal na controvertida matéria, contribuam para desfazer os possíveis mas não desejados equívocos resultantes daquele julgado.

Proc. em 3 de dezembro de 1974
Francisco de Salles Mourão Branco
Procurador-Geral. em exercício