

**SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA — EMPRESAS PÚBLICAS —
FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS**

— *Existe clara distinção na lei entre a fiscalização sobre a administração direta e sobre as autarquias da União, de um lado, e sobre as sociedades de economia mista e empresas públicas de qualquer órgão público da Federação, de outro.*

— *A fiscalização tem de confinar-se ao que dispõe a lei e o direito escrito; o que sair desses limites constituirá arbítrio, desvio ou excesso de poder.*

— *Interpretação do art. 70 da Constituição.*

— *Idem, da Lei nº 6 223 de 1975.*

PARECER

I

1. O Dr. Teófilo Ribeiro de Andrade, ilustre Secretário dos Negócios Jurídicos da Prefeitura de São Paulo, apresentou-me consulta a respeito da “extensão da fisca-

lização das sociedades de economia mista e empresas públicas do Município de São Paulo pelo Tribunal de Contas respectivo”. Após “histórico” do problema, vem formulada a consulta através de sete itens ou perguntas, para serem respondidas e elucidadas em parecer de minha lavra.

As seis páginas da consulta vêm em anexo, com a minha rubrica em todas elas. Isto posto, passo a dar o meu parecer, nos termos do que se segue.

II

2. As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas que integram a administração indireta, com peculiaridades e traços especiais, que a própria Constituição da República reconhece e sufraga. E o mesmo ocorre com as empresas públicas. Em mais de um passo, essas entidades vêm mencionadas na Lei Maior, a qual as configura como organismos distintos das autarquias e com caracteres específicos. É o que se vê, por exemplo, no art. 99, § 2º, onde há referência discriminatória a *autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista*.

A distinção entre essas três entidades é de particular importância, no próprio âmbito normativo da Constituição, uma vez que esta submete à competência da Justiça federal, apenas as causas das autarquias e das empresas públicas federais, e não as causas das sociedades de economia mista; como, por outro lado, somente considera crime federal aquele praticado contra bens, serviços ou interesses “da União ou de duas entidades autárquicas ou empresas públicas”, deixando de fora as infrações penais cometidas contra sociedades de economia mista federais (Constituição da República, art. 125, nº I e nº IV). Por outro lado, o art. 70, § 5º, do Estatuto Basilar, só se refere às autarquias, enquanto que no art. 170, § 2º, incluídas estão exclusivamente “as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

Tudo isso mostra que a legislação ordinária não pode estruturar arbitrariamente as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Se a Constituição as distingue e diversifica nitidamente, o arbítrio do legislador em confi-

gurá-las juridicamente poderia derogar os preceitos constitucionais cuja órbita normativa se mede em razão da entidade que vai sofrer a incidência daqueles preceitos. Não basta, portanto, que a lei dê o *nomen juris* de empresa pública, ou de sociedade de economia mista, a esta ou aquela entidade da administração indireta, para que só isto lhes imprima os caracteres da entidade mencionada. Imprescindível será que não se adultere a substância de cada uma, com regulamentação inadequada ou indevida. Uma sociedade de economia mista, criada na esfera federal, que apesar de constituída legalmente com esse nome, acabasse recebendo a estrutura de empresa pública — como empresa pública teria de ser considerada para os efeitos, por exemplo, do que dispõe o art. 125, nº I, da Constituição da República.

3. A individualização dessas entidades da administração indireta, através de traços específicos que componham a fisionomia de cada uma, tem de obedecer ao que, a respeito de outro assunto, denominou Pontes de Miranda, mui precisamente, de “um mínimo científico”. Os caracteres fundamentais têm de ser observados e respeitados, para que não fiquem destituídos esses órgãos. Se um preceito legal alterar especificamente a morfologia jurídica de uma dessas entidades, logo no ato de sua criação legislativa, irrelevante será a qualificação formal que lhe foi dada, pois a sua exata denominação será a que resultar dos elementos com que a lei a constituiu.

Por outra parte, se normas gerais forem promulgadas em lei, para os órgãos da administração indireta, necessário será separar o joio do trigo, a fim de que, ao serem aplicadas, não desnaturem esses órgãos, imprimindo-lhes qualificação diferente daquela com que respectivamente foram criadas pelo legislador. Se a regra geral, aplicando-se à entidade criada com o nome e caracteres de sociedade de economia mista, acabar transformando esta em em-

presa pública, o intérprete deve apurar e restringir a área de incidência daquela norma geral, a fim de que se preserve a existência da sociedade de economia mista, que já estava criada e funcionando.

Aplicar, sem essa prévia distinção e triagem, a regra geral concernente a atividades, funções ou vida dos órgãos da administração indireta, poderia redundar, em certos casos, na revogação (implicitado que antes o legislador decretara), a qual não deve ser admitida, uma vez que as normas gerais não afetam as regras particulares da *lex praeterita*.

Além disso, quando uma regra é baixada com o objetivo de aplicar-se a alguma dessas entidades, cumpre dar-lhe o entendimento adequado, para preservar a estruturação que a entidade antes recebera, ao invés de se fazer aplicação larga, indiscriminada e ampla que lhe acabe alterando a fisionomia ou a configuração jurídica com que fora constituída.

Com esse espírito e diretriz, que tem anteparo nos preceitos da Constituição da República, é que deve ser examinada e estudada a Lei nº 6 223, de 14 de julho de 1975.

4. Desde a rubrica com que vem encimada, fácil é verificar que a Lei nº 6 223/75 apresenta dois segmentos distintos: no primeiro deles o diploma legislativo “dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional”, enquanto que no segundo “dá outras providências”.

Até topograficamente, a lei em apreço revela essa dicotomia: do art. 1º ao 6º, os textos legais cuidam da fiscalização financeira e orçamentária da União, e do art. 7º ao art. 10, estão os preceitos sobre as “outras providências”.

Nessas outras providências, estão normas e regras legais sobre a “fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente”, no que tange às “entidades públicas com

personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença exclusiva ou majoritariamente à União, a estado, ao Distrito Federal, a município ou a qualquer entidade da respectiva administração indireta”.

Visível está assim, até a olho nu, a existência de duas partes perfeitamente distintas, na Lei nº 6 223, de 1975. E essa bipartição existe, porque aquilo que se contém nos primeiros artigos ou textos não se estende ao que vem disposto nos arts. 6º *usque* 10, da mesma lei. Na primeira parte, regulamentado ficou o art. 70, da Constituição Federal, enquanto que na segunda o legislador baixou normas sobre a fiscalização financeira das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Aliás, de outro modo não podia a lei ser composta, visto que as regras constitucionais do art. 70 somente se aplicam aos órgãos da administração direta da União e autarquias (art. 70, § 5º). Estender e ampliar sua incidência a ponto de abrangerem as entidades com a forma de pessoas jurídicas subordinadas ao direito privado, seria atentar contra o art. 70, § 5º, da Constituição em vigor.

Ao demais, ao estabelecer as linhas matrizes da fiscalização financeira das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a Lei nº 6 223, de 1975, foi ao encontro de aspiração manifestada em vários setores jurídicos e da opinião pública, no sentido de permitir-se fiscalização financeira externa em sociedades moldadas segundo os padrões do direito privado. Em se tratando de entes criados pelos estados e municípios, tanto a empresa pública como a sociedade de economia estão vinculadas a normas jurídico-privadas que só a União pode promulgar — o que impede o direito estadual e o direito municipal de impor a essas entidades ou empresas, fiscalização financeira externa. As restrições que esta introduz na vida da sociedade, em suas funções e atividades de ordem jurídico-privadas, teriam de provir

da legislação federal. Donde, ao ensejo de regulamentar em lei ordinária, o art. 70 da Constituição da República, ter-se aproveitado o legislador para prever e regulamentar, em forma genérica, a fiscalização financeira dos órgãos da administração indireta que se apresentem sob a forma de empresa de direito privado.

III

5. Conforme anteriormente se expôs, a Lei nº 6 223 do corrente ano está dividida em duas partes ou segmentos, cujo único denominador comum é o disciplinamento da fiscalização financeira externa. Mas, enquanto esta, para a administração direta da União e seus órgãos autárquicos, vem regulada pelos parâmetros constitucionais do art. 70, da Lei Maior, em se tratando das empresas públicas e sociedades de economia mista, a *causa finalis* da lei foi a de fixar as regras basilares da fiscalização externa para a União, e, sobretudo, para os estados-membros e municípios.

As entidades públicas com personalidade de direito privado atuam e exercem suas funções segundo as normas do direito civil e do direito comercial, tanto que a própria Constituição da República claramente estatui que “as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações” (art. 170, § 2º).

Dáí porque se fazia necessária a promulgação de normas do direito federal, destinadas a permitir a fiscalização financeira das Cortes de Contas.

Assim sendo, a resposta do primeiro quesito é a de que existe clara distinção na Lei nº 6 223 entre a fiscalização sobre a administração direta e sobre as autarquias da União, de um lado, e sobre as sociedades de economia mista e empresas pú-

blicas de qualquer órgão público da Federação, de outro.

E quanto ao segundo quesito, a resposta é a seguinte: a distinção, no terreno prático, está em que os arts. 1º a 6º regulamentam o art. 70 da Constituição da República, enquanto que os arts. 7º a 10 estabelecem as normas básicas da fiscalização de entes paraestatais da União, dos estados e dos municípios.

A primeira série de artigos é, por assim dizer, declaratória; esclarece, regula e declara o que de modo geral está previsto e exposto no art. 70 da Constituição da República.

As regras da segunda série de artigos ou preceitos têm caráter constitutivo: elas criam normas gerais para a União, estados e municípios, no tocante à fiscalização financeira externa das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Com isto, ficou bem claro que o legislador, muito acertadamente, não quis estender aos entes paraestatais as normas que devem ser aplicadas na fiscalização financeira externa da administração direta e autárquica da União.

IV

6. O terceiro quesito focaliza o problema de limites e extensão dos poderes do Tribunal de Contas, para a fiscalização financeira das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Na sociedade de economia mista, como ensina J. Rivero, “*même si l’État est majoritaire, l’entreprise reste une société anonyme (...), soumise, quant à son organisation et activité, au droit commercial et à la législation des sociétés, réserve faite des dispositions dérogatoires prises en faveur de l’État*” (*Droit administratif*, 1970, p. 445).

E foi o que ocorreu com a Lei nº 6 223, quanto às sociedades de economia mista e

empresas públicas: ficou mantida, como não poderia deixar de ser, a regulamentação do direito privado, mas com a reserva feita, em prol do interesse público, da imposição de controle financeiro e fiscalizador a ser feito pelas Cortes de Contas.

O mencionado diploma legislativo cuidou do problema com muito equilíbrio e sabedoria: garantiu a fiscalização financeira externa, mas preservando a vida e atividade daqueles órgãos, segundo os ditames e preceitos do direito privado.

Nem poderia ser de outra forma, uma vez que a lei vai alcançar administrações locais (a dos estados, do Distrito Federal e dos municípios), cuja autonomia política tem de ser garantida e respeitada. Se a lei houvesse instituído fiscalização financeira que submetesse as atividades empresariais dos referidos órgãos a um controle amplo dos Tribunais de Contas, a implicar "autarquização" das sociedades de economia mista e empresas públicas, ele estaria impedindo, em *ultima ratio*, que tais órgãos fossem realmente criados pelos legisladores e governos locais, ao arrepio assim das prerrogativas que lhes confere a autonomia política reconhecida pela Constituição.

A fiscalização *pari passu* da vida das empresas públicas e sociedades de economia mista não se compadece com a estrutura jurídica daqueles órgãos, e tampouco com os fins que inspiram sua criação.

Aliás, a Lei nº 6 223, neste passo, deu bastante ênfase a seus propósitos de estabelecer fiscalização limitada, *a posteriori* e razoável, ao invés de controle contínuo da vida administrativa das aludidas entidades.

Está escrito, por isso, no art. 7º, § 1º, que a fiscalização "respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade", o que significa que as Cortes de Contas não podem ultrapassar os lindes que são traçados pela própria natureza jurídico-pri-

vada daquelas entidades, visto que daí decorrem as peculiaridades de seu funcionamento. Em consequência, cabe aos órgãos fiscalizadores tão-só "verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos". E para realçar, ainda mais, que tem de ser mantida e respeitada a vigência das normas de direito privado, no que tange às funções e atuação de tais entidades, o citado § 1º, do art. 7º, ainda impõe que a fiscalização leve em conta os "objetivos, natureza empresarial e operação, segundo os métodos do setor privado da economia".

Além disso, preceituado está, no § 2º, do art. 7º, que "é vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica". E isto quer dizer que a fiscalização financeira não pode ampliar pretorionalmente aquilo que se acha previsto na lei que criou a entidade paraestatal, e tampouco as leis gerais que regulam a organização e funcionamento das sociedades de economia mista e empresas públicas, quer no setor do direito privado, quer na esfera do direito administrativo.

A fiscalização tem de confinar-se ao que dispõe a lei e o direito escrito. O que sair desses limites constituirá arbítrio, desvio ou excesso de poder, ou ato abusivo, contra o qual a entidade fiscalizada pode legitimamente opor-se, inclusive recorrendo à tutela do Poder Judiciário.

Mas não é só. Tão apostado se achava o legislador em não permitir que a fiscalização financeira acabasse hipertrofiando-se em detrimento da estruturação empresarial daquelas entidades, que ainda deixou disposto, no art. 10, da Lei nº 6 223, quais as bases do julgamento das contas, *in verbis*: "No julgamento das contas, os Tribunais de Contas tomarão por base o relatório anual, os balanços relativos ao encerramento do exercício, assim como, os certificados de auditoria e os pareceres dos órgãos que devam pronunciar-se sobre as contas."

Isto posto, ficam respondidas positivamente as duas indagações contidas no terceiro item da consulta.

Estas conclusões têm apoio na doutrina, uma vez que a *communis opinio doctorum* é no sentido de que a empresa pública e as sociedades de economia mista são organizadas para que a ação do estado tenha maior desenvoltura e flexibilidade.

Segundo Caio Tácito, o direito administrativo, este terreno, "toma de empréstimo ao direito comercial o modelo orgânico das sociedades comerciais, predominantemente o da sociedade por ações, instituindo instrumentos flexíveis de ação administrativa no campo da economia". E esclarece que tanto no caso da empresa pública, como naquele da sociedade de economia mista, "a personalidade jurídica de direito privado é um meio de liberação dos processos da administração pública comum. É, em suma, o repúdio aos sistemas tradicionais da administração direta, de forma a propiciar flexibilidade operacional e elidir os processos formais da contabilidade pública" (*Direito administrativo*, 1975, p. 171-2).

Na observação de T. Ascarelli, o que se visa com a criação dessas entidades, é "utilizar-se da agilidade dos instrumentos de técnica jurídica elaborados pelo direito privado" (*Problem s das sociedades anônimas*, 1946, p. 155).

A administração sob a forma de empresa, ensina E. Forsthoﬀ, exige de um modo geral "une assez grande mobilité et une assez grande capacité d'adaptation aux changements", pelo que se cria, aí, "un cadre juridique plus souple" (*Droit administratif allemand*, 1969, p. 740 e 741).

Não se pode, por isso mesmo, burocratizar-se a vida dessas empresas a ponto de emperrar-lhes "os movimentos e a flexibilidade mercantil, com os métodos estatais" (cf. H. Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, 1975, p. 329).

Como, pois, submeter a vida de entidades sujeitas às leis civis e mercantis, ao sistema rígido de uma fiscalização diuturna, realizada *pari passu* com as atividades que elas exercem?

A fiscalização que se coaduna com as funções dessas entidades e sua natureza empresarial tem de limitar-se ao exame *a posteriori*, tal como o determina a Lei nº 6 223, de 1975.

V

7. Pelo que ficou exposto, não cabe ao Tribunal de Contas realizar auditorias próprias, ou inspeções *in loco*, a qualquer tempo. A Corte de Contas deve limitar-se a:

- a) verificar a exatidão das contas;
- b) verificar a legitimidade dos atos financeiros praticados.

Tudo isso, *a posteriori*, visto que a exatidão das contas constituirá objeto do julgamento a que alude o art. 10, da Lei nº 6 223/75, e que, consoante soam as *verba legis*, terá por base o relatório anual da empresa e sociedade — o que revela, claramente, a época e o momento da verificação.

Se a lei estabelece os limites da fiscalização, e, no trecho pertinente ao assunto, fala em "verificar a exatidão das contas"; e se depois alude, no art. 10, ao julgamento das contas com base em relatório anual, é de solar evidência que não cabe inspeção *in loco*, a qualquer tempo.

Quanto às auditorias próprias, manifestamente também que não cabe ao Tribunal de Contas realizar. O art. 10 fala em certificados de auditorias, de entremeio com atos privativos da sociedade ou empresa, tais como relatório anual, balanços e parecer dos órgãos internos que devam falar sobre as contas. Tudo isso torna patente e incontroverso que a "auditoria" a que o texto faz menção é a da entidade, realizada na forma do que dispuserem regras internas e normas de direito privado.

Quando do julgamento das contas, se aparecer irregularidade apontada no certificado de auditoria, o Tribunal de Contas poderá examinar, na ocasião, documentos e dados a respeito da falta, por tratar-se de função imanente àquele julgamento.

Fica, assim, respondido o quarto quesito da consulta.

VI

8. O julgamento das contas pelo Tribunal de Contas competente é precedido pela apreciação das contas em assembléia geral, que é um “dos órgãos que devem pronunciar-se sobre as contas”, como fala o art. 10, da Lei nº 6 223/75.

A palavra definitiva cabe, sem dúvida, ao Tribunal de Contas, pelo que, como é óbvio, o seu pronunciamento deve também ser o último.

Como a lei impõe o julgamento das contas pelo Tribunal, a apreciação dos órgãos internos da entidade, quaisquer que sejam eles, fica reduzida a parecer ou pronunciamento sobre as contas.

Quanto ao prazo, não me parece que se deva aplicar a regra do art. 6º, da Lei nº 6 223, e sim atender-se ao que dispuser a lei local, ou, na sua falta, o regimento interno do Tribunal de Contas.

À falta de norma em um ou outro dos diplomas mencionados, é que se poderia invocar, subsidiariamente, a regra do citado art. 6º, para cobrir-se a lacuna e omissão da lei.

CONCLUSÃO

9. Atendendo ao que sugere o último quesito da Consulta, tenho a esclarecer que a Lei nº 6 223, de 1975, segundo meu entendimento, soube regular com bastante sabedoria e equilíbrio, a fiscalização financeira externa das entidades paraestatais de estruturação empresarial e jurídico-privada.

A lei atendeu à necessidade de impor a referida fiscalização — o que, além de acertado, veio acolher os reclamos da cons-

ciência jurídica do País e amparar com mais afinco os interesses de ordem pública concernentes ao erário e dinheiros da Nação. Mas o fez dentro do que ditava o bom senso, e tendo em vista, principalmente, a natureza das mencionadas entidades, seus traços específicos e contornos peculiares. Para tanto, respeitou-lhes a vida interna, a fisionomia funcional de cada uma e, principalmente, os princípios jurídicos que as informam.

Por outra parte, o legislador federal teve presente que a lei se destina a regular a fiscalização de entes paraestatais, não só da União, como também de governos locais. Uma fiscalização nos moldes da que sofrem as autarquias e a administração direta, tornaria praticamente sem sentido a criação de entidades empresariais no campo da administração indireta — com o que a lei federal acabaria por tolher a autonomia política dos estados e municípios, uma vez que lhes estaria impedindo de criar autênticas empresas públicas e autênticas sociedades de economia mista, malgrado o exigissem os peculiares interesses locais a que devem atender, nortear e dirigir.

Daí porque ficaram bem demarcados e separados os dois segmentos da lei: do art. 1º ao art. 6º, o disciplinamento legislativo da fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e do art. 7º ao art. 10, a criação de fiscalização financeira externa das “entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado”, com os preceitos relativos a forma, limites e conteúdo desse controle.

Convém repetir e insistir, frisar e deixar bem claro, que há heterogeneidade manifesta entre as duas partes do diploma legal. Uma não se confunde com a outra e ambas se destacam e projetam como componentes distintos e inconfundíveis da lei em que estão enquadradas. De comum entre ambas, há apenas a circunstância de

tratarem de fiscalização financeira da administração pública; mas, fora isto, mantém cada qual diferenciação em alto relevo, como setores estanques, ainda que inseridos no contexto formal de um só diploma legislativo.

Em primeira parte da lei, as regras e preceitos estão projetados sobre a fiscalização financeira e orçamentária exclusivamente da União, ao passo que na segunda parte, os textos legais abrangem essa fiscalização tanto na esfera da União, como naquela dos estados, municípios e distrito federal; mas enquanto a primeira diz respeito, expressamente, à fiscalização pelo Congresso Nacional, a segunda, explicitamente, se dirige a regular a fiscalização por Tribunal de Contas competente.

A fiscalização em primeiro lugar tratada e preceituada na Lei nº 6 223 tem caráter predominante declaratório, visto que as regras legais não trouxeram acréscimo substancial ao que já existia no campo normativo, e sim, complementação regulamentadora para aplicar-se o que vem disposto no art. 70, da Constituição da República. Este o motivo pelo qual a fiscalização regulada nos 6 (seis) primeiros artigos da Lei nº 6 223, tem proporções mais dilatadas e se distende pelo controle *a priori* e *a posteriori* — tudo conforme o autorizam os textos constitucionais.

Já a parte referente aos arts. 7º a 10 tem natureza evidentemente constitutiva em seu todo, por trazer um *plus* à legislação em vigor. Criou-se, com a Lei nº 6 223, arts. 7º a 10, a fiscalização financeira externa sobre todas as “entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado” existentes no País, quer no plano federal, como naquele dos estados, municípios e distrito federal.

Essa heterogeneidade tão flagrante dos segmentos normativos apontados, da Lei nº 6 223, mais se destaca com a análise de seus preceitos, pois o legislador timbrou em diferenciá-los nitidamente, tendo

em vista a diversidade do objeto e *causa finalis* de cada um, bem como a natureza diferente dos institutos jurídicos existentes em um e outro respectivamente.

Nos arts. 7º a 10, está bem enfático o sentido restrito e limitado da fiscalização, a qual vem sob a forma de controle *a posteriori*, no julgamento das contas, e inspeções *in loco* e sem auditorias públicas, respeitadas as linhas mestras das entidades paraestatais e sua subordinação à técnica e normas do direito privado. Nem de outro modo o legislador federal poderia proceder, porquanto a autonomia política dos governos locais tinha de ser respeitada; e a União, ao regular a fiscalização das entidades públicas com personalidade de direito privado, não poderia baixar preceitos que acabassem por impor, ainda que por vias oblíquas, aos estados e municípios, a extinção daquelas entidades em virtude de sua autarquização.

Isto posto, seria de todo errôneo e inaceitável, que se procurassem ampliar as regras sobre a fiscalização financeira das entidades mencionadas no art. 7º, aplicando-se normas da primeira parte da Lei nº 6 223/75.

A circunstância de figurarem as regras do art. 7º *usque* 10 no mesmo contexto legal das regras do art. 1º *usque* 6º, isto é, na Lei nº 6 223, não significa que aquelas se estendam até o âmbito destas, possibilitando assim o alargamento da fiscalização a que devem ficar sujeitas as entidades públicas com personalidade de direito privado.

Em cada um dos setores mencionados, há normas de conteúdo especial, e as de um, por isso mesmo, não se misturam com as de outro. Ao demais, levar o que é específico a uma forma de fiscalização, ao campo de outra forma de fiscalização, também específica, não seria obra de cobertura de lacunas legais, e sim, arbítrio e aplicação *ultra viros* do que dispôs o legislador.

Em suma, a Lei nº 6 223 instituiu no País a fiscalização financeira das empresas públicas e das sociedades de economia mista — o que fez com muita prudência e sabedoria — pois lhes respeitou a estrutura especial que devem ter e não as submeteu, por isso, a regime do controle financeiro que lhes acabaria desnaturando sua organização e atividades.

10. É necessário salientar que a linguagem da lei, muito precisa e unívoca, sem expressões dúbias ou obscuras, não permite sofismas, entendimentos oblíquos ou interpretações pretorianas. As normas contidas nos arts. 7º *usque* 10, da Lei nº 6 223/75, são todas incisivas e claras, a mostrar, sem possibilidade de controvérsia, que a fiscalização financeira dos Tribunais de Contas, na área das empresas públicas e sociedades de economia mista, não vai ferir-lhes a vida empresarial, nem suofocar suas funções autônomas. Ao mesmo tempo em que submete a um controle *a posteriori* eficaz e seguro, a aplicação dos dinheiros públicos, com o julgamento das contas pelos Tribunais competentes — com ênfase ficou explícito que não há controle fiscalizador igual ou análogo àque-

le a que estão submetidas a administração direta e também as autarquias. O art. 7º, em seus parágrafos, demarcou, com bastante clareza, o campo da fiscalização e seu *modus faciendi*, enquanto que o art. 10 fixou, sem possibilidade de dúvida, as bases do julgamento das contas.

Preservada a incidência das normas jurídico-privadas para regulamentar as atividades empresariais e societárias das “entidades públicas com personalidade de direito privado”, e mantida, com isso, a fisionomia jurídica dessas entidades, com os traços peculiares e específicos que as individualizam — a fiscalização financeira deverá processar-se *a posteriori*, no julgamento das contas, e sem que haja, por força de intervenções mais continuadas, a “autarquização” das empresas públicas e das sociedades de economia mista. A Lei nº 6 223 soube preservar-lhes, portanto, os caracteres que a distinguem no rol dos órgãos com que o poder público descentraliza sua atividade administrativa.

É o meu parecer.

São Paulo, 9 de outubro de 1975. *José Frederico Marques*, professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.