

CONFERÊNCIAS E DISCURSOS.

Da necessidade da fiscalização das sociedades de economia mista*.

Antônio Chaves

Catedrático de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Por demais ambicioso para contentar-se em realizar apenas tarefas compatíveis com as suas próprias energias, associa o homem suas forças físicas, espirituais ou econômicas às de outros homens, dando margem, muitas vezes, ao surto de pessoas jurídicas, distintas dos elementos que as compõem, às quais atribui personalidade própria.

Nascem, então, para o mundo dos negócios, ou das ciências, ou das artes, ou dos desportos, ou da recreação ou da beneficência, toda sorte de empresas, instituições, corporações, cooperativas, fundações, sociedades, associações, até mesmo entidades formadas por outras entidades: sindicatos, federações, confederações, que como seres humanos, têm capacidade, compram, vendem, alugam, transacionam, tornam-se credoras, devedoras, proprietárias, usuárias, imiscuem-se intimamente na vida dos indivíduos, fornecendo-lhes alimentos, instrução, eletricidade, gás, vendendo-lhes bens móveis e imóveis de toda espécie, desenvolvem seu ciclo vital, e acabam desaparecendo.

Já chegamos a um ponto em que, apenas no Estado de S. Paulo, as sociedades de economia mista manipulam quantias que ultrapassam mais de cinco orçamentos de Estado.

Mas essa multiplicação e esse potencialismo, por alvissareiros que sejam, estão a exigir por parte do legislador atenção e cuidados especiais, a se revelarem não em providências de ordem imediata, peculiares a cada

* Palestra proferida no dia 15-04-1974, a convite da Associação dos Dirigentes Cristãos e Empresas, e transcrita no Diário do Congresso Nacional, Seção II, de 22-05-1974, p. 1.632-1.637.

uma das espécies, ou ao sabor de contingências do momento, mas numa visão de conjunto que permita uma política mais abrangedora e mais uniforme.

Os raros princípios traçados pelo Código Civil, completamente superado quanto a essa parte, no decurso de sessenta anos, já se revelam há muito absolutamente insuficientes, exigindo um remanejamento completo de seus princípios, um Estatuto Geral das pessoas jurídicas.

Dos vários aspectos que poderiam ser aqui abordados, focalizemos um que mais insistentemente tem chamado a atenção dos estudiosos e do homem do povo: a fiscalização dos atos de gestão, a averiguação da correta aplicação dos princípios atinentes à administração da coisa pública.

Detenhamos um pouco nossa atenção sobre esta expressão: recursos ou dinheiros públicos.

Por que é que é necessário fiscalizá-los e defendê-los: por serem públicos, ou por serem recursos?

A mentalidade corrente é que devem ser defendidos por serem públicos.

Achamos, ao contrário, que devem ser defendidos por serem recursos, dinheiro. Não no sentido imediato, material, de notas empilhadas ou de saldos bancários, mas sim como elemento vivo, atuante, representativo do progresso econômico individual e da pujança coletiva: produto e índice do esforço, da determinação, da diligência de um povo, medida do seu próprio progresso.

Constituiria rematado absurdo que o Governo se preocupasse exclusivamente com o dinheiro que consegue arrecadar ou com o que aplica na constituição das diferentes entidades das quais faça parte, e do qual, prestando contas, não faz mais do que cumprir dever elementar que incumbe a qualquer administrador dos bens alheios, e não manifestasse igual cuidado com relação àqueles bens, àquele patrimônio não só pecuniário, mas também moral, que nem por não ter entrado para os seus cofres, deixa de contribuir, talvez mais expressivamente ainda, para a prosperidade coletiva.

Nem se diga, tomando como exemplo uma das tantas sociedades anônimas de capital aberto, formada com a captação de recurso de milhares de anônimos, que elas já têm seus próprios órgãos fiscalizadores: o seu Conselho Fiscal.

O papel que em geral desempenha foi qualificado pelo Senador VASCONCELOS TORRES, em sua justificação do projeto de lei n.º 103, de

1973, p. 3482, de pura farsa: nada examina, pela simples razão, via-de-regra, de não estar capacitado para realizar o exame de livros e documentos.

“Os pareceres do Conselho Fiscal, normalmente, consubstanciam uma pantomima. É um jogo mentiroso da Diretoria, cujo intuito é ludibriar acionistas e público.”

Realça as danosas conseqüências dos balanços e balancetes “encomendados”: se a empresa progride, se expande e amealha lucros, através de “jeitinhos”, “válvulas de escape”, jogadas e manobras diversas, escamoteando os dados certos, o lesado é o governo, com a mutilação dos impostos, e, pois, a sociedade, o povo.

“Se a empresa cai em dificuldades, com baixos lucros ou, mesmo com prejuízos o balanço não reflete, também, tal realidade, mas sua preparação é “encomendada” e os resultados recebem pinceladas que lhes modificam os números. Ludibriam-se os acionistas e se montam as mazelas para tapear as fontes de crédito, de financiamento.”

Não há de ser, pois, nesse sentido que deve se orientar a solução do legislador.

É verdade que vários ensaios existem procurando atender alguns casos de particular gravidade.

Assim, no que diz respeito às sociedades de crédito imobiliário, a lei 4380, de 21-08-1964, enumera uma série de providências, outorgando ao Banco Nacional de Habitação e à SUMOC poderes para manterem fiscalização permanente e ampla das mesmas, podendo, para isso, a qualquer tempo, examinar os livros de registros, papeis e documentação de qualquer natureza, atos e contratos.

Ficam as sociedades obrigadas a prestar toda e qualquer informação que lhes for solicitada pelo referido Banco e pela SUMOC, sob as penas da lei; a observar o plano de contas e as normas de contabilização por aquele aprovadas, e a divulgar, em seus relatórios semestrais, as informações mínimas exigidas, quanto às suas condições financeiras.

Devem ainda enviar mensalmente ao Banco Nacional de Habitação cópia do balancete do mês anterior, bem como, semestralmente, o balanço e a demonstração de lucros e perdas e ainda prova de envio para publicação das atas das assembléias gerais, dentro de 30 dias da realização destas.

O BNH poderá exigir que as Sociedades de Crédito Imobiliário se sujeitem à auditoria externa por empresas especializadas, devendo as mesmas mencionarem em sua publicidade os respectivos capitais realizados, suas reservas e o total de recursos mutuados aplicados, constantes de seu último balancete mensal.

No caso de infração dos preceitos legais ou regulamentares, ficarão as sociedades sujeitas às penalidades indicadas no art. 43:

- a. multas, até 5% do capital social e das reservas especificadas, para cada infração de dispositivos da mesma lei;
- b. suspensão da autorização para funcionar pelo prazo de seis meses;
- c. cassação da autorização para funcionar.

Também no que diz respeito às empresas que tenham por objeto a industrialização dos produtos básicos, que se dediquem à indústria química, e que utilizem como matéria-prima subprodutos de refinação do petróleo, mas que não visem a obtenção de produtos básicos, determina o decreto 56571, de 09-07-1965 expressivo exemplo de fiscalização a ser exercida pelo Conselho Nacional do Petróleo, ao qual o art. 5.º reserva ainda a fiscalização da execução do projeto de autorização de fabricação dos produtos básicos, nos termos outorgados, bem como qualquer modificação que deverá ser objeto de aprovação desse órgão.

Já são numerosos também os diplomas legais relativos à fiscalização de entidades de natureza privada.

Assim, com relação aos bancos e casas bancárias, antigo decreto, n.º 14.728, de 16-03-1921, aprovou minucioso regulamento da sua fiscalização, a ser executado pela Inspeção Geral dos Bancos, sob a superintendência do Ministério da Fazenda.

Também as sociedades de capitalização são objeto de cuidadosa verificação determinada pelo dec. 22.456, de 10-02-1933.

O fabrico de armas e munições de guerra pode verificar-se exclusivamente mediante autorização governamental, que o dec. 24602 de

06-07-1934 só admite ocorra, mediante, entre outras, a condição de ser aceita uma fiscalização permanente nas suas direções administrativas, técnica e industrial, por oficiais do Exército, nomeados pelo Ministro da Guerra, sem ônus para a fabrica.

São manifestações esporádicas, invocadas a título de exemplo, que atendem a circunstâncias e atividades particulares, próprias a determinados setores.

Não será tempo de reunir esses fios esparsos, para, mediante observação atenta, reconduzí-los a um princípio geral, válido para todos os casos em que é manifesto o interesse de grande número de sócios, acionistas, e até mesmo de pessoas que, não tendo essa qualidade, são atingidas pelos reflexos da administração dessas entidades?

Não pode ser atenuada a importância da vigilância do Estado no que diz respeito ao fornecimento de energia elétrica, de gás, de carne, de leite, de óleo, de cereais, de gasolina, de mil e um outros produtos.

Se a produção dos mesmos está em grande parte afeta às sociedades anônimas bem se vê, como teve oportunidade de salientar A. BERLE JR., "Poder sem Propriedade", que já não é do interesse exclusivo dos acionistas a conservação, desenvolvimento e expansão das sociedades anônimas, mas que tal interesse é o da comunidade em cujo seio se desenvolvem.

"É concebível que o poder econômico suficientemente concentrado possa provocar a derrubada de um sistema político de governo: mas até mesmo Lenin assegurava que isto não poderia ocorrer se o governo mantivesse o controle sobre o poder militar efetivo"

O prof. JUAN M. FARINA, que o cita em seu oportuníssimo *Sociedades Anonimas*, Cordoba, Zeus, 1973, complementa que a tendência atual é outorgar ao Estado uma cada vez maior fiscalização da atividade das grandes empresas, sobretudo quando semelhante atividade compromete a estabilidade geral do país, os planos de governo, a expansão econômica e até a segurança da Nação.

RENZO BOLAFFI, *La Società Semplice*, Milão, Giuffrè, 1947, p. 8, reconhece que as exigências e os costumes da vida moderna deram lugar a um desenvolvimento cada vez maior e a uma importância sempre mais considerável dos agrupamentos sociais:

“O número de sociedades multiplicou-se; relações duradouras surgiram entre sociedades e sociedades; novos problemas impuseram-se à atenção dos juristas. Surgiu portanto, uma ampla literatura jurídica, tendo por objeto o estudo das novas formas sociais, de novas questões que, na vida econômica, conquistam o mais alto interesse; e, ao lado do estudo de direito positivo, não faltaram propostas ou reformas legislativas a fim de colocar as normas da lei em harmonia com a nova realidade.”

Reconhece que o fato do direito das sociedades ter sido estudado mais nas suas derivações do que nas suas origens não ocorreu sem razão, uma vez que os problemas que se apresentavam ao jurista no seu aspecto concreto, induziam a examinar as manifestações relevantes da relação social, antes que a indagar a natureza e a estrutura desta relação, mas ao mesmo passo aponta os inconvenientes daí decorrentes, pela própria solução dos casos práticos:

“Os problemas isolados podem vir a ser exatamente avaliados somente se são colocados em relação ao mais amplo quadro ao qual pertencem, uma vez que os institutos jurídicos são devidamente compreendidos não sendo isolados, mas estudando-se suas influências e as relações recíprocas.

Nas discussões jurídicas podem vir a ser alcançados resultados seguros somente quando não se descuidem as indagações relativas aos pressupostos dos vários problemas: o exame da natureza das relações jurídicas que intercorrem entre pessoas que têm interesses comuns, pressupõe uma exata determinação dos conceitos de sociedades, de associação, de condomínio.”

É sem dúvida no setor das entidades de administração indireta do Estado que se faz notar, com particular intensidade, a urgência de diretrizes mais consentâneas às atualmente em vigor entre nós.

Já teve oportunidade o prof. OSCAR BARRETO FILHO de mostrar os inconvenientes decorrentes da inexistência, em nosso País, de um estatu-

to genérico das entidades de administração indireta, aplicável não só às empresas públicas, como às autarquias, sociedades de economia mista e fundações públicas.

“Sem esta lei geral, as soluções dadas aos casos ocorrentes têm sido inspiradas por motivações essencialmente pragmáticas, que não se coadunam com os princípios básicos do ordenamento jurídico.”

Não constituindo uma forma jurídica prevista no Código Civil ou nas leis comerciais, nem sendo um tipo de entidade sujeita a normatividade própria regulada por lei federal, sua criação pelo Estado deve ser moldada nas categorias já existentes do direito privado, que só admite a personalidade jurídica de empresas que se revistam de forma societária.

Se um dos principais motivos determinantes da criação da empresa pública é conferir-lhe autonomia, deve a assunção, pelo Estado, da responsabilidade subsidiária pelas suas operações ser determinada de modo preciso e concreto, o que somente poderá ser possível, na falta de lei federal orgânica, mediante a aplicação da legislação pertinente às sociedades comerciais, de manifesta insuficiência para atender as peculiaridades do regime jurídico das empresas públicas, no tocante à sua constituição, ao financiamento, ao controle, finalidade, órgãos de gestão, assembleias gerais, etc.

As poucas tentativas que entre nós têm sido ensaiadas para regulamentar pelo menos alguns aspectos particularmente graves do problema não têm sido bem sucedidas.

Assim, a do deputado AROLDO CARVALHO, que em data de 03-10-1967 apresentou um projeto, que tomou o número 676-A, limitando a remuneração mensal máxima dos diretores das empresas de economia mista, das paraestatais, e de todas as que, a qualquer título, sejam contempladas no Orçamento da República, equiparando-a aos vencimentos mensais de Ministro de Estado.

Proibia a participação dos Diretores nos lucros anuais das respectivas empresas, e sujeitava o infrator, além da obrigação de devolver a diferença a mais recebida, a multa igual a 30 vezes o maior salário-mínimo vigente (Diário do Congresso Nacional, seção I, de 06-04-1972, p. 83).

Justificou que em virtude da falta de dispositivo legal limitador da remuneração dos Diretores dessas empresas, cada dia mais se mostravam elas afoitas em enriquecer os seus dirigentes, apontando o exemplo do Estatuto de uma conhecida Fábrica Nacional que, além de reajustar a remuneração dos diretores ao fim de cada exercício, com base nos índices de eventual desvalorização da moeda, fixava, ainda, quantia a título de gratificação, para cada diretor, igual a cinco vezes o valor da remuneração mensal.

O projeto foi considerado inconstitucional e injurídico, sob alegação de que o Poder Público não deve intervir na estrutura econômica das *empresas privadas*, de acordo com a nossa formação democrática e o princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei.

Reapresentado o projeto, limitou-se a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados a acolher parecer no sentido da inconstitucionalidade, porque violaria o inciso IV do art. 57 da Constituição Federal, que reserva à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa de leis sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, etc.

Um pouco de ordem em matéria de fixação de atribuições e de vencimentos procuram estabelecer a lei 5645, de 10-12-1970, que fixa diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e o decreto 71.235, de 10-10-1972, que distribui os cargos integrantes do Grupo I, Direção e Assessoramento Superiores, na conformidade do art. 5.º da referida lei 5645, em quatro níveis, com as características que aponta.

No âmbito do Estado de São Paulo, vários diplomas legais recentes revelam a mesma preocupação.

Assim, o decreto 2.935, de 30-11-1973 criou a Inspeção Contábil-Econômico-Financeira, diretamente subordinada ao Presidente do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado (CODEC).

No campo de atuação da ICEF compreendem-se:

I. as empresas organizadas sob a forma de sociedade anônima, em cujo capital o Estado, direta ou indiretamente, tenha participação exclusiva ou majoritária;

II. as demais entidades descentralizadas do Estado, nos termos do que dispõe o art. 18 (art. 2.º).

É à ICEF que incumbem as tarefas fundamentais nesse setor, como se verifica pela enumeração feita pelo art. 3.º:

I. verificação, na esfera econômico-financeira do cumprimento dos planos, projetos e programas ligados às linhas de política básica;

II. controle de legitimidade;

III. avaliação de desempenho econômico e financeiro quanto:

a. à receita operacional;

b. à despesa operacional;

c. ao acompanhamento do cronograma econômico e financeiro dos investimentos;

d. ao estabelecimento, acompanhamento e avaliação dos índices de produtividade;

e. ao cálculo e análise dos indicadores de desempenho;

f. aos estudos de viabilidade econômica e financeira;

g. à análise de preços e tarifas, em conjugação com o Conselho Estadual de Preços e Custos (CEPEC);

h. à execução orçamentária mensal das empresas;

IV a elaboração das programações financeiras das empresas;

V a emissão de relatórios de avaliação de desempenho econômico e financeiro, sugerindo quando couber, as medidas a serem tomadas para correção dos desvios;

VI. a colaboração com a Secretaria de Economia e Planejamento, no processo decisório final para alocação, às empresas, de recursos de capital por parte do Estado.

Indica o art. 4.º ainda sete providências diferentes a serem tomadas pela ICEF, para exercer tais funções, organizando e implantando:

I. orçamento das empresas, que englobará:

a. a previsão plurianual respectiva;

b. o detalhamento mensal da previsão relativa ao exercício seguinte ao em execução;

c. a plena identificação dos recursos como receita operacional, financiamentos, empréstimos, dotações de custeio e de capital;

d. as aplicações perfeitamente dimensionadas aos recursos.

II. relatórios de acompanhamento mensal de execução do orçamento empresarial;

III. conceitos para indicadores de avaliações de desempenho;

IV padronização de conceitos orçamentários, financeiros e contábeis;

V programas de auditoria a serem cumpridos pelo Departamento de Auditoria do Estado (AUDI);

VI. pesquisas de salários no mercado, em conjugação com o Conselho Estadual de Política Salarial (CEPS);

VII. sistemas de acompanhamento e análise de balancetes, balanços e outros demonstrativos contábeis;

VIII. demonstrativos de apuração e apropriação de custos operacionais e de investimentos;

IX. relatórios periódicos de atividades das empresas, bem como projeções de expansão de atividades e análise de viabilidade econômico-financeira;

X. acompanhamento de mutações no capital e patrimônio líquido das empresas;

XI. relatórios e informes não compreendidos nos incisos anteriores e necessários ao cumprimento das funções de avaliações econômico e financeira previstas no Decreto-Lei Complementar n.º 7, de 06-11-1969.

Indicam os dispositivos seguintes a estrutura básica da ICEF, seu relacionamento com as Empresas e com os Órgãos da Secretaria da Fazenda.

O decreto estadual n.º 3003, de 13-12-1973, Dispõe sobre o Estado-Acionista, determinando o art. 1.º que a atuação do Estado nas empresas organizadas sob a forma de sociedade anônima, em cujo capital, direta ou indiretamente, tenha participação exclusiva ou majoritária se dê mediante:

I. fixação de políticas básicas de atuação das empresas relativamente às políticas de: investimentos; prestação de serviços e produção ou fornecimento de bens e serviços; preços públicos e tarifas; operações ativas e passivas de crédito, bem como níveis de endividamento; administração de pessoal; aquisição de material e contratação de serviços e obras relacionadas com a atuação das empresas quanto às suas finalidades e objetivos institucionais, bem como à sua situação econômico-financeira, de acordo com as normas do Decreto-Lei Complementar n.º 7, de 06-11-1969;

II. adequação dos estatutos sociais das empresas às leis, regulamentos e normas que lhe são pertinentes;

III. participação em processos decisórios, a que ficam sujeitos cada plano, projeto ou programa destinado a atender a finalidades e objetivos institucionais, a serem elaborados pelas Diretorias, em conformidade com as políticas básicas;

IV fiscalização, controle e avaliação de desempenho, a serem exercidos:

I. no âmbito das finalidades institucionais, pelas Secretarias a que estão vinculadas as empresas;

II. no campo econômico-financeiro, bem como na área do controle de legitimidade, pela Secretaria da Fazenda;

III. no que se refere ao atendimento dos objetivos e metas da política global de investimentos, pela Secretaria de Economia e Planejamento.

Já o dec. 2936, de 30-11-1973 havia instituído o Orçamento Econômico-Financeiro nas Empresas organizadas sob a forma de sociedade anônima, em cujo capital o Estado direta ou indiretamente, tenha participação exclusiva ou majoritária.

O deputado ALBERTO GOLDMAN apresentou em data de 10-04-1973 à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo projeto de lei estabelecendo que as normas que impõem e disciplinam as concorrências públicas na administração estadual direta, também se aplicam às fundações mantidas pelo Estado, às sociedades com controle majoritário do Estado e às empresas públicas estaduais, para todas as suas obras, serviços, compras e alienações.

Objetivo da proposição era garantir a melhor aplicação de recursos públicos e a rigorosa probidade na consecução de objetivos de interesse coletivo, imperativa em razão de serem confiadas a tais entidades vultosas verbas provenientes de encargos suportados pelo povo em geral.

Acentua o parlamentar que a Justiça, ao longo de recentes e bem fundamentadas decisões, em medidas judiciais propostas contra Desenvolvimento Rodoviário S. A., DERSA, e contra a Companhia Agrícola Imobiliária e Colonizadora, CAIC, tem entendido que sob controle majoritário do Estado embora revestindo-se da forma de sociedade anônima e exercendo atividades industriais ou comerciais, não escapam à ação fiscalizadora estadual, à justificação de seus atos perante terceiros, e conclui ser absolutamente necessário e perfeitamente justo consagrar em lei a obrigatoriedade das entidades em questão prestarem estrita observância aos princípios da licitação para todas as suas obras, serviços, compras e alienações.

CONCLUSÕES.

Já é tempo de irmos encerrando estas considerações, o que faremos procurando determinar alguns pontos fundamentais, que talvez possam, no futuro, ser de alguma utilidade.

1. É necessária não uma mera consolidação dos dispositivos esparsos da legislação federal relativa à fiscalização e defesa dos dinheiros públicos, mas a elaboração de um novo diploma que trace as diretrizes básicas de uma averiguação nesse sentido não apenas do comportamento das autarquias, das sociedades mistas, das fundações públicas, etc., mas até mesmo de todas as iniciativas privadas que possam revestir de interesse relevante, direto ou indireto, para grande número de pessoas ou afete a população em geral.

2. Fiscalização de todos os atos das entidades em que o poder público tenha participação: seus livros devem estar abertos à verificação de todos os verdadeiros interessados.

Se nos termos do art. 81, XX da Constituição Federal deve o próprio Presidente da República prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior, não há justificativa para quem quer que seja furtar-se a essa obrigação.

Teve oportunidade o conselheiro NELSON MARCONDES DO AMARAL de demonstrar que de sociedade anônima muitas instituições estatais só conservam o nome e a estrutura, aditando:

“Se o próprio acionista majoritário — o governo do Estado — desnatura as companhias de que faz parte, não se pode pretender continuem estas a ser tratadas como se fossem sociedades anônimas, insuscetíveis de fiscalização pelo Tribunal de Contas.”

No que diz respeito às entidades de Direito Privado, a evolução também deverá processar-se no sentido de uma fiscalização cada vez maior do Poder Público, notadamente no que diz respeito àquelas entidades que mais de perto têm a ver com grande número de consociados.

À procura de qual o órgão que possa desempenhar tão delicada tarefa tateia ainda o legislador, que fatalmente terá, com o correr dos tempos, de dar uma estrutura uniforme à atribuição que leis esparsas outorgam a um ou outro.

Merece, pois, não somente aprovação, como ampliação o projeto de lei do Senado n.º 62, de 1973, que “Submete à fiscalização financeira dos Tribunais de Contas as pessoas jurídicas de direito privado de que o Poder Público participe como acionista exclusivo ou majoritário”, confessadamente inspirado em sugestão formulada pelo Professor J. L. ANHAIA MELLO, Ministro do Tribunal de Contas de S. Paulo.

Seus gestores estão abrangidos pelo art. 70, § 1.º da Constituição Federal, que submete à fiscalização financeira “as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos”, mas tais entidades consideram-se desobrigadas da prestação de contas perante os órgãos competentes, sob alegação de inexistir lei reguladora dessa fiscalização.

Foi o que salientou o Senador FRANCO MONTORO na Justificação publicada no Diário do Congresso Nacional, Seção II de 02-06-1973, p. 1725-1727, em que transcreve a Declaração de 07-12-1972 do Primeiro Congresso dos Tribunais de Contas do País, reunido em S. Paulo:

“1. Todo aquele que administra ou tem sob sua guarda bens, valores ou dinheiros públicos é obrigado a prestar contas.

2. É essencial ao regime democrático que o controle de qualquer gestão pública se exerça por órgão externo à Administração — o Tribunal de Contas, — instituição autônoma para auxílio ao Poder Legislativo, estruturado e garantido como magistratura superior.

3 A descentralização administrativa e o desdobramento das atividades do Estado, por intermédio das empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades, não devem constituir empecilho para a quebra do princípio universal de prestação de contas dos dinheiros públicos, embora o controle se exerça sob regime especial.

4. Nada impede que a fiscalização das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades se realize sem prejuízo da dinâmica que lhes é peculiar.”

Com CAIO TÁCITO demonstra não poderem se compadecer a natureza pública dos investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista e a responsabilidade solidária do Estado em seus compromissos financeiros internacionais unicamente com o mecanismo interno de fiscalização financeira próprio das sociedades comerciais privadas, como Conselhos Fiscais, Assembléias Gerais, ou órgãos de auditoria.

“Certamente não cabe prever formas de controle “a priori”, já abandonadas até mesmo nas áreas da administração direta. Não é possível, todavia, prescindir de instrumentos eficientes de controle “a posteriori”, que possibilitem um ajuizamento adequado da gestão econômico-financeira das sociedades comerciais do Estado, sem lhes tolher a indispensável margem discricionária de operação flexível dos serviços descentralizados, que lhe estão afetos.”

Em anexo foi publicado editorial de “O Estado de S. Paulo” de 30-05-1973 aplaudindo a notícia do projeto de lei e lembrando que a reconhecida eficiência dos métodos de administração empresarial, em relação aos processos tradicionais da burocracia oficial, levou nos últimos tempos o Poder Executivo de todas as esferas a incorporar numerosas sociedades anônimas, às quais se reserva a gestão de grandes obras ou serviços públicos.

Embora louvável o objetivo, na prática começaram logo a manifestar-se os abusos, passando os diretores dessas companhias a gerí-las como se não devessem obrigações a ninguém que não fosse o governante que os nomeara, sob invocação de que só tinham que obedecer em seus negócios ao que dispõe a Lei das Sociedades por Ações.

Mostra o articulista o absurdo da tese:

“Se o Estado nelas participa com a maior parte ou o exclusivo do capital, estamos em face não de sociedades anônimas de economias tal como as define a Lei, mas de empresas de economia mista em que o Poder Público figura a título de mero intermédio dos verdadeiros acionistas, que são os contribuintes. Em tais condições, a fiscalização do seu exercício financeiro não pode competir exclusivamente ao Executivo. A coletividade, que as sustenta com o pagamento de impostos e tributos vários deve ter o direito de não ser excluída desse controle. Algumas empresas do genero chegam a movimentar recursos equivalentes à receita orçamentária de certos Estados e a possibilidade da incidência de casos de corrupção torna-se proporcional ao vulto de semelhantes recursos.”

Invoca o jornalista o escândalo da COHAB da Guanabara, a exigir remédio pronto e radical e o abuso de poder da DERSA — Desenvolvimento Rodoviário S. A. que, em resposta a ofício de magistrado visando obter informações em mandado de segurança, protestou que não devia satisfação a ninguém pois a “concorrência entre amigos” seria um direito que assiste a toda empresa de direito privado.

Mas o Juiz ROLAND PERES, em sentença de 02-01-1972 não só obrigou a DERSA a expedir as certidões, como firmou doutrina sobre a necessidade da fiscalização das empresas de economia mista pelos Tribunais de Contas:

“Atualmente as empresas públicas e as sociedades de economia mista, não obstante a sua condição de pessoas jurídicas de direito privado, integram a Adminis-

tração Estadual indireta e, por conseguinte, estão de alguma forma subordinadas ao governo, tornando-se inaceitável, no Direito Administrativo moderno, a idéia de que elas estejam, tão-só, sujeitas à disciplina jurídica das sociedades por ações e dos estatutos sociais, em qualquer ato por elas praticado.”

A mesma tese havia sido demonstrada pelo promotor de Justiça ANTONIO CELSO DI MUNNO CORRÊA à margem do mandado de segurança impetrado por uma corretora de seguros que se julgara prejudicada pela FEPPASA, com o ato imoral — ainda que supostamente legal — da concessão do monopólio da corretagem do seguro de vida de milhares de ferroviários a uma firma bafejada por favores tão poderosos como ocultos.