

Contrôle Financeiro das Autarquias e Empresas Públicas

Heitor Luz Filho

ADVOGADO

"Sem nenhum desdouro para o Tribunal de Contas, que não tem culpa disso, instituiu-se no Brasil um tipo de fiscalização que não consegue punir o administrador desonesto, mas consegue, muitas vezes, inibir o honesto."

Hélio Beltrão — Ministro do Planejamento — ("Reforma Administrativa Federal", págs. 21 e 22, palestra proferida em 14-7-1965).

De par com os males políticos e sociais conseqüentes à última guerra mundial, acentua-se, em áreas economicamente subdesenvolvidas, ou precariamente desenvolvidas, um surto de crescimento que faz alargar e aprofundar, pela ausência de planejamento, os desníveis humanos.

Caracterizada, em seus múltiplos aspectos, pelas deformações de estrutura, tentando erguer-se dos próprios escombros, a economia de inúmeros países passou a oferecer alternativas, nem sempre imunes ao fragor das ideologias.

De certa maneira, preponderante parcela de donos de empresas, mercê de acentuado grau de individualismo, continua contribuindo, decisivamente, para que se aprofundem as raízes da estatização, levando o Estado a procurar fórmulas de ação capazes de nulificar o resultado danoso, entrando a competir em nome do interesse coletivo, armado de prerrogativas, no campo geral das atividades econômicas.

Seria esse o caso de nosso País. Premido pelo expansionismo econômico e sem encontrar correspondência no empresariado nacional, viu-se o Governo na contingência de diversificar as suas atividades.

Sentiu a Administração Pública que precisava mudar de rumo, desburocratizar-se, revestir-se das características de uma grande empresa, com atividades-meio e atividades-fim, para suplementar a iniciativa privada, incipiente em vários setores, buscando a melhoria de produtividade e o equilíbrio econômico-social. Seria necessário, para isso, que a estrutura arcaica dos órgãos do governo fosse substituída por novos esquemas de funcionalidade. A descentralização executiva, resultante de nova tecnologia administrativa, era o caminho indicado. Fator condicionante da transformação de base que se impunha, teria de agir, também, como desencadeante do processo de evolução e expansão econômica.

Entendeu-se que o impacto a que está subordinada toda a nação, nos dias atuais, só poderia encontrar ressonância através de realizações fundamentais, sem as péias e os empecilhos das antigas e vetustas fórmulas administrativas. Sem os erros, os equívocos de organização e o desestímulo do funcionalismo da administração direta, graves e crônicos problemas seriam passíveis de reformulação e solução definitiva.

Dai a ênfase que, a partir de 1964, vem dando o Governo às funções das entidades indiretas, atento ao conceito e à definição de que são órgãos através dos quais o Poder Público, por conveniência ou contingência, desempenha atividades típicas da Administração Pública, ou mercantis e empresariais, próprias das empresas privadas, dentro de um regime de autonomia administrativa e financeira.

Compreendeu o Governo, em boa hora, que teria de libertar os seus órgãos de administração indireta, das rígidas algemas do encanecido Código de Contabilidade Pública e do emperramento burocrático do Tribunal de Contas da União. E dispôs, na feitura da nossa Carta Magna, preceitos que lhe asseguram os meios necessários, equacionando o desenvolvimento através da intervenção no domínio econômico (§ 8º art. 157), com os recursos de contribuições destinadas ao custeio dos respectivos serviços e encargos (§ 9º, art. 157).

Para o exercício dessa atividade e para assegurar o êxito da ação governamental, ordenou, em complementação ao preceito da intervenção no domínio econômico, que "na exploração, pelo Estado, da atividade econômica;

as, empresas públicas, as autarquias e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis as empresas privadas, inclusive quanto ao direito de trabalho e das obrigações" (§ 2º, art. 163 — Const. Fed.).

Ficou, portanto, pela Lei Maior, deferido aos órgãos da administração indireta o encargo de prover ao desenvolvimento econômico, por suplementação da iniciativa privada.

Essa descentralização ou desconcentração das atividades do Governo na área econômica impôs a necessidade da racionalização do controle orçamentário, através da adoção de uma política de sistemas que objetivasse, não só o aperfeiçoamento da Contabilidade Pública, como a transformação do orçamento público em autêntico programa de ação.

O controle administrativo interno das finanças teria, assim, o objetivo, também, de exercer sobre os órgãos descentralizados, uma vigilância menos remota que a anteriormente exercida pelo Tribunal de Contas.

Mudou-se a mentalidade sobre a função orçamentária. Ao invés de exclusiva preocupação com a legalidade e a regularidade das contas públicas, no tocante à limitação dos gastos dentro da rigidez dos créditos aprovados, visa o controle interno, sobretudo, a fiscalizar a execução do programa de trabalho, de maneira a que as diretrizes da política econômica, obedecida a esquemática preestabelecida, se realize e se adapte às exigências da economia nacional. Trata-se mais de auditoria que de julgamento de contas, evitando-se, o quanto possível, fatos consumados em desacordo com o programa financeiro.

O problema, oriundo de nova concepção do governo, é a integração econômica do Estado na mesma linha de atividades do setor privado, quer para suplementar-lhe a iniciativa, quer para suprir-lhe a ausência em campo em que o investimento particular ainda não se ativou. Foi essa nova filosofia de governo que levou o legislador a reformular o sistema de fiscalização financeira e orçamentária, libertando os órgãos da administração indireta da tutela do Tribunal de Contas, a não ser que expressa disposição legal venha, em cada caso, estabelecer o contrário.

Ao contrário da Constituição de 1946 que determinava, pelo inciso II do art. 77, a competência do Tribunal para julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas, a atual Constituição limitou-se, pelo § 5º do art. 71, a ordenar que se aplicam às autarquias as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas para a União e constantes da Seção VII.

A disposição anterior, constante do art. 139 da Lei n.º 830, de 23-9-1949, considerava como entidades autárquicas não só o serviço estatal descentralizado, com personalidade jurídica, custeado mediante orçamento próprio, independente do orçamento geral, como "as demais pessoas jurídicas especialmente instituídas por lei para execução de serviços de interesse público ou social, custeadas por tributos de qualquer natureza ou por recursos oriundos do Tesouro".

Assim, conforme definido na alínea *b* do art. 139 antes aludido, entendia o Tribunal de Contas que, além das autarquias com serviço estatal descentralizado, incluíam-se, na sua jurisdição e competência, as empresas públicas, uma vez que estas executam serviços de interesse público ou social custeados por

contribuições, mesmo parafiscais, equiparadas tais contribuições a tributos, pelo seu caráter compulsório ou impositivo ao usuário.

Essa a razão porque a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, relativa à execução orçamentária, ainda em vigência, sujeitou, através do art. 107 e parágrafo único, tais entidades às normas de direito financeiro e controle dos orçamentos e balanços da União, determinando inclusive, que seus orçamentos e balanços, ajustados às respectivas peculiaridades, obedeçam aos padrões e normas oficiais (art. 110) e se vinculem ao orçamento da União (art. 108).

Entretanto, apesar da elasticidade da lei na conceituação de entidade autárquica para efeito de fiscalização financeira e controle orçamentário, o próprio Tribunal de Contas da União examinando a situação das sociedades de economia mista, entre elas, a PETROBRÁS, decidiu que, em se tratando de uma sociedade anônima, as suas contas não se identificam com as de uma entidade pública responsável pela custódia de bens públicos da União.

Em face dêsse julgado, e de outros, ficou pacífico que as sociedades de economia mista escapam ao controle do Tribunal de Contas. E com o advento da nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, aprovada pelo Decreto-Lei nº 199, não só as sociedades de economia mista, mercê do disposto no seu art. 33, ficaram fora do seu alcance, como, também, as *empresas públicas*, as *autarquias* e as *fundações* de cujos recursos participe a União. A sua jurisdição sobre as contas dos administradores dêsses órgãos só se verificará quando houver expressa disposição legal.

Deu-se, pois, um novo sentido à problemática da prestação de contas. Um conjunto de normas jurídicas foi expedido visando a disciplinar a matéria. (Dec.-Lei nº 199, art. 33; Dec.-Lei nº 200, art. 26, parágrafo único, alínea *c*, *d* e *e*; art. 28, item I; art. 172 e parágrafo único; art. 183; Dec. nº 61.386, art. 9º; Constituição Federal art. 71, § 5º, art. 163, § 2º; Dec. nº 64.135).

Entrando em vigor na mesma data, em 15 de março de 1967, a Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 199 e o Decreto-Lei nº 200, estabeleceu este último, através do item I do art. 28 que

“a entidade de administração indireta deverá estar habilitada a prestar contas de sua gestão, pela forma e em prazos estipulados em cada caso.”

Complementando aquela disposição e ajustando a dos pressupostos da supervisão ministerial no assegurar a harmonia da autonomia operacional e financeira das administrações indiretas com a política e a programação financeira do Governo, estipulou o Decreto nº 61.386, de 19 de setembro de 1967, no art. 9º, que

“os órgãos da administração indireta que, por força de lei, devam apresentar suas prestações de contas e balanços ao Tribunal de Contas da União, o farão através da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério a que estiverem vinculados, procedendo concomitantemente a devida comunicação àquele Tribunal.”

Integrando-se àquele complexo de normas relativas à fiscalização e ao controle financeiro dos entes da administração indireta, determinou o próprio Decreto-Lei nº 200, através do art. 183, que

“as entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma.”

Considerando o alto grau de descentralização necessária às metas fundamentais do desenvolvimento geral do país, outorgou o Decreto-Lei nº 200, pelo art. 172 e parágrafo único, ao Poder Executivo o direito e a competência para assegurar a autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, os órgãos incumbidos de atividades industriais e outras e que, por sua natureza especial, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos de administração direta.

Refere-se o dispositivo aos órgãos autônomos ou seja, às autarquias, às sociedades de economia mista, às empresas públicas e às fundações de cujos recursos participe a União.

Respeitada a hierarquia das leis, na ordem constitucional, fixou-se, pelo § 5º do art. 71, que as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas para a União se aplicam às autarquias.

E no § 2.º do art. 163, também da Constituição Federal, se ordenou que “na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações”.

Observa-se, desde logo, que a sistemática anterior que assegurava ao Tribunal de Contas da União plena jurisdição e competência sobre as contas dos responsáveis das entidades autárquicas, *lato sensu*, foi inteiramente substituída. Agora os administradores dos órgãos de administração indireta devem estar habilitados a prestar contas de sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso. E só quando, por força de lei, devam apresentá-las ao Tribunal de Contas é que deverão fazê-lo através da Inspeção-Geral de Finanças do respectivo Ministério. Somente se tratar de autarquia administrativa, assim definido no item I do art. 5º do Decreto-Lei nº 200, isto é, cujas atividades não se enquadrem no § 2º do art. 163 da Constituição Federal é que se lhe aplicam as normas de fiscalização estabelecidas para a União. As demais autarquias que executam pelo Estado atividades econômicas, tal como as empresas públicas, estão isentas dessa fiscalização, por se regerem pelas normas aplicáveis às empresas privadas.

É como se pode entender o § 5º do art. 71, em consonância com o § 2º do art. 163, ambos da Constituição Federal, respeitada a interpretação teleológica do item I do art. 28 do Decreto-Lei nº 200.

Quais são, porém, as normas a que estão sujeitas as autarquias administrativas e como serão aplicadas, uma vez que o julgamento das contas não se faz diretamente?

O § 5º do art. 71 da Constituição fala em normas e, a nosso ver, são aquelas que regem a execução orçamentária — Normas Gerais de Direito Financeiro

— estatuídas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, harmonizada a sua executoriedade com os postulados dos Decretos-Leis n.ºs 199 e 200 pelo Decreto nº 62.102, de 11 de janeiro de 1968 e Portaria Interministerial nº 5, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Coordenação Geral.

De outro lado, informa o art. 9º do Decreto nº 61.386, de 19 de setembro de 1967, agora reavivado pelo Decreto nº 64.135, de 25 de fevereiro de 1969, que a prestação de contas dos órgãos da administração indireta ao Tribunal de Contas, quando devam fazê-lo por força de lei, sê-lo-ão através da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério a que estiverem vinculados.

Ao Tribunal se encaminhará, apenas, uma *comunicação a respeito*.

Ressurge a aplicação do item I do art. 28 do Decreto-Lei nº 200 — prestação de contas pela *forma* e nos *prazos estipulados*. No caso a forma será a estabelecida para a União e o prazo há de ser, também, o mesmo.

Essa vinculação das autarquias administrativas às normas de fiscalização financeira e orçamentária da União em nada restringem a autonomia administrativa, operacional e financeira de entidade. O sistema de prestação de contas de nenhuma forma intervem na autonomia dos atos de gestão. Pelo contrário, assegura a realização de um objetivo da supervisão ministerial que é, mantida a eficiência administrativa pela independência da gestão, harmonizar aquela autonomia com a política e a programação do Governo no setor de atuação de entidade.

Em consequência do disposto no § 5.º do art. 71 da Constituição Federal, os orçamentos das autarquias administrativas — orçamento-programa — cuja proposta é anualmente aprovada pelo Ministro respectivo, deverão ser vinculados ao da União, observados os pressupostos dos arts. 108 e 109 da Lei nº 4.320, inclusive para efeito de publicação, com os balanços, como complemento dos da União.

Finalmente, ajustados às respectivas peculiaridades, devem obedecer aos padrões e normas instituídos pela Lei nº 4.320.

Essas contas das autarquias administrativas devem ser apresentadas sob a forma analítica à respectiva Inspeção-Geral de Finanças que, por sua vez, fará a contabilidade sintética para ser englobada à contabilidade geral, de responsabilidade da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda, órgão que absorveu e incorporou a Contadoria-Geral da República.

Diversa é a situação, a nosso entender, como já frisamos, das chamadas autarquias econômicas. A exploração direta pelo Estado, de atividades econômicas, organizada para suplementar a iniciativa privada criou, pelo próprio princípio Constitucional, um "status" jurídico diferente para esse tipo de autarquia.

Integrante do elenco de órgãos da administração indireta, assemelha-se às empresas públicas e sociedades de economia mista por seu elemento finalístico, delas se diferenciando, porém, pelas características orgânicas que a inscrevem como entidade autárquica:

Diante dessa autêntica dicotomia em que aparece, juridicamente, de um lado, como ente *estatal*, sujeito, portanto, às normas de direito público e, de outro, como *paraestatal*, regendo-se pela legislação aplicável às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações, procede a indagação, ou melhor, a dúvida, sobre a sua exata natureza jurídica.

A situação é, fora de dúvida, "*sui generis*" e se revela, dentro da esquemática da administração federal, se possível, como uma nova *categoria*, entre os órgãos descentralizados — a *entidade híbrida*, isto é, nem autarquia nem empresa pública, participando, porém, da natureza das duas!

Em que pese o nosso ponto de vista, já firmado, o fato gera perplexidade diante das regras instituídas para a prestação de contas dos órgãos estatais e paraestatais.

Como já se frisou, o art. 28 e item I, do Decreto-Lei nº 200, estabeleceu que a entidade da administração indireta deverá estar habilitada a prestar contas de sua gestão, *pela forma e nos prazos*, estipulados em cada caso.

De certa forma, gerindo, pelo Estado, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, serviços comerciais ou industriais, regidas, por disposição constitucional pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito das obrigações — o que a coloca sob a égide do Código Civil e das leis comerciais — haverá a autarquia econômica de adquirir personalidade jurídica de direito privado. Se assim não fôr, terá que se subordinar às regras de direito público interno e administrativo, o que não só é incompatível com o § 2º do art. 163 da Constituição, como com o *elemento finalístico* que lhe deu origem, dado que não executa atividades "típicas da Administração Pública" (item I, art. 5º, Decreto-Lei nº 200), mas de empresa privada.

Prende-se, assim, o problema da prestação de contas das autarquias econômicas a uma exata definição de sua personalidade jurídica: se de *direito público* ou de *direito privado*. No primeiro caso deverá subordinar-se, como as autarquias administrativas, às normas constantes do art. 71 da Constituição Federal, de acordo com a Lei nº 4.320, com os Decretos nºs 61.382 e 62.102 e Portaria Interministerial nº 5. Na segunda hipótese ficará sujeita às regras adotadas para as empresas públicas e sociedades de economia mista — aprovação das contas, relatórios e balanços diretamente pelo Ministro de Estado, ou através dos representantes ministeriais nos órgãos de administração ou controle, como previsto na alínea *e* do art. 26 do Decreto-Lei nº 200.

Optamos pela adoção da segunda hipótese. É que, embora seja matéria pacífica entre doutrinadores, que as autarquias, para efeito de prestação de contas, não se distinguem entre si, pela característica, que lhes é imanente, de serem pessoas jurídicas de direito público, entendemos que quando exercem atividades típicas, específicas, de empresas privadas, passam a ser sujeito de direito privado, adquirindo-lhe, assim, a respectiva personalidade.

Entendemos que não é o ato de sua criação por lei que dá às autarquias a personalidade jurídica de direito público. É o elemento finalístico de suas atividades. Dizer a lei apenas que a autarquia possui personalidade jurídica própria, não define o seu "*status*" jurídico, distinguindo-a, apenas, de personalidade jurídica da União, que é sempre de direito público. Assim, pois, se a lei

que cria a autarquia fôr omissa quanto a êsse aspecto, se nada definir, a *personalidade jurídica do órgão será a própria de sua atividade*.

No caso das autarquias econômicas, a sua atividade é específica das pessoas de direito privado. E a Constituição determina, expressamente, que se regerão pelas normas aplicadas a essas empresas. A nosso ver, a Lei Maior decide o problema que, a princípio, parecia de difícil solução: as autarquias econômicas serão sempre pessoas jurídicas de direito privado porque, regidas por essas normas, excluem-se, por disposição especial da própria Constituição, da regra do § 5º do art. 71.

Em conclusão: a fiscalização financeira e orçamentária das autarquias econômicas (§ 2º do art. 163 da Constituição Federal) deverá, na forma do item I do art. 28 do Decreto-Lei nº 200, obedecer à sistemática das alíneas *d* e *e* do art. 26 do referido Decreto-Lei, isto é: — *a*) aprovação anual, pelo Ministro de Estado, da proposta de orçamento-programa e programação financeira; *b*) aprovação das contas, relatórios e balanços, também pelo Ministro de Estado, diretamente, ou através dos representantes ministeriais nos órgãos de administração ou controle (Conselho Fiscal).

Finalmente, o fato de o § 2º do art. 163 da Constituição Federal determinar que se regerão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, deverá assegurar-lhes, por parte de supervisão ministerial, as condições de funcionamento idênticas às do setor privado, ajustadas tais condições, porém, ao plano geral do Governo, "ex vi" do parágrafo único do art. 27 do Decreto-Lei nº 200.

A revogação da Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, não liberou, todavia, da fiscalização do Estado, as entidades que, por aquela disposição legal, estavam sujeitas a prestar contas de sua gestão financeira ao Tribunal de Contas. A reformulação da política de controle das finanças ou dos gastos públicos não foi ao ponto de conceder liberdade absoluta aos administradores ou gestores desses órgãos. A norma atual, expressa no art. 183 do Decreto-Lei nº 200, inclui na fiscalização do Estado as pessoas jurídicas de direito privado que, pela prestação de serviços de interesse público ou social recebem — não tributos de qualquer natureza, como estava na lei anterior, — mas *contribuições parafiscais*.

Não as considera, é verdade, como entidades autárquicas, tal como se definia na alínea *b* do art. 139 da revogada Lei nº 830, mas as coloca, da mesma forma, sob a fiscalização do Estado, embora tal fiscalização não se exerça pelo Tribunal de Contas.

Pelo Decreto nº 64.135, de 25 de fevereiro de 1969, essa fiscalização constitui uma das finalidades e competência das Inspetorias-Gerais de Finanças (art. 1º, nº I, alínea *b*, art. 3º, nº V).

Quando as entidades a que se reporta o art. 183 do Decreto-Lei nº 200 forem *empresas públicas* ou *sociedades de economia mista*, a fiscalização do Estado far-se-á através dos representantes ministeriais nos seus órgãos de administração, nos Conselhos Fiscais e nas Assembleias-Gerais. As suas atividades econômico-financeiras são acompanhadas pela CODECAN — Comissão de Defesa dos Capitais Nacionais, órgão anexo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cuja finalidade precípua é a defesa e o controle dos interesses da União nas sociedades de cujo capital o Tesouro Nacional participe diretamente

ou através de qualquer outra entidade (art. 39, Decreto-Lei nº 147). Esse controle abrange não só as empresas públicas e quaisquer organismos de cujo capital, no todo ou em parte, seja titular o Tesouro, como as sociedades de que aqueles órgãos sejam acionistas.

A CODECAN compete, ainda; o exame dos relatórios, *balanços*, *balancetes*, *contas* e outros documentos pertinentes à gestão social dessas entidades, inclusive a propositura de perícia.

Para os efeitos da fiscalização estatal haverá, no Conselho Fiscal e no Consultivo das empresas públicas, pelo menos um membro indicado pelo Tesouro Nacional, que há de ser, sempre, funcionário do Ministério da Fazenda. E, como ato final do processo fiscalizador, determina a lei que as resoluções tomadas pela CODECAN serão submetidas à aprovação do Ministro da Fazenda.

O regulamento das Inspetorias-Gerais de Finanças, baixado pelo Decreto nº 64.135 estabelece, ao que parece, um conflito de competência com a CODECAN, pelo menos no que tange à fiscalização da gestão financeira das empresas públicas.

Senão vejamos: determina o art. 41 do Decreto-Lei nº 147 que compete à CODECAN:

- I — acompanhar as atividades econômico-financeiras das entidades referidas no art. 39 e seu parágrafo único;
-
- IV — examinar os relatórios, balanços, balancetes, contas e outros documentos pertinentes à gestão social das entidades, propondo, quando fôr o caso, as perícias que se impuserem e indicando os profissionais aptos a realizá-los;
-
- VI — manter atualizada a coleção de toda a legislação, estatutos, relatórios, *balanços* (o grifo é nosso), atas e outros elementos pertinentes àquelas entidades;
- VII — propor as regulamentações que forem necessárias; inclusive a condizente com a *padronização de balanços e contas*, nos casos em que couber;
- VIII — fiscalizar o pontual recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, ou a observância da exata destinação prevista em lei, dos dividendos e lucros atribuídos à União.

De outro lado, compete, por disposição do art. 3º do Decreto nº 64.135, às Inspetorias-Gerais de Finanças, atuar na fiscalização de que trata o art. 183 do Decreto-Lei nº 200, relativa às suas atividades específicas. E, através de sua Divisão de Contabilidade (art. 5º, IV) “analisar os balanços e quantitativos mensais e anuais dos órgãos de administração indireta do Ministério”.

Pela Divisão de Auditoria, exercer a fiscalização de que trata o art. 183 do Decreto-Lei nº 200 nas entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebem contribuições parafiscais e

prestam serviços de interesse público ou social, exercendo, ainda, controle e fiscalização sobre o efetivo recolhimento das receitas devidas àquêles órgãos.

Não especificando quais os órgãos de administração indireta a que se aplica, e situando-se as empresas públicas como um desses órgãos, incluem-se elas, também, entre as entidades a que se refere o art. 183 do mesmo Decreto-Lei nº 200, uma vez que são dotados de personalidade jurídica de direito privado e recebem contribuições parafiscais para a prestação de serviços de interesse público ou social.

De conseguinte, estariam as *empresas públicas* sujeitas, também, à fiscalização das Inspetorias-Gerais de Finanças, de acordo com o aludido Decreto nº 64.135.

O conflito, ao que parece, é evidente, entre a CODECAN e a Inspetoria-Geral de Finanças. Na hipótese, a nosso entender, deverá prevalecer a fiscalização da CODECAN, em obediência ao princípio jurídico da hierarquia das leis. A não ser que a fiscalização da Inspetoria-Geral de Finanças, a que alude o Decreto nº 64.135, seja entendida no sentido restrito, não nos termos de competência para análise de balanços e quantitativos (art. 5º, III, Decreto número 64.135), mas como simples acompanhamento da execução da programação financeira da empresa pública, para fins de *supervisão ministerial* (art. 4º, IV, Decreto nº 64.135):

E mesmo assim essa atividade da Inspetoria-Geral, a nosso ver, se atritaria com idêntica norma da CODECAN a quem compete, pelo art. 41 do Decreto-Lei nº 147, "acompanhar as atividades econômico-financeiras das entidades referidas no art. 39 e seu parágrafo único".

Na realidade o excesso de legislação vem dificultando, ao intérprete, a aplicação de norma legal exata. De nossa parte, ao que entendemos, apesar de toda a digressão, firmamo-nos no sentido de que as *empresas públicas estão fora do alcance da fiscalização da Inspetoria-Geral de Finanças*, não só por dispor de *lei especial* — Decreto-Lei nº 147 — como porque, nos termos da alínea e do art. 26 do próprio Decreto-Lei nº 200, estão, como órgãos da administração indireta, sujeitos à supervisão ministerial que lhes assegura a aprovação de contas, relatórios e balanços através dos representantes ministeriais nas Assembleias e nos órgãos de administração ou controle. E porque, pelo parágrafo único do art. 27, lhes é garantido o funcionamento de modo idêntico às empresas do setor privado.

Finalizando, é de ver-se que a lei deu ao Poder Executivo maior ênfase em relação ao controle administrativo interno e, justamente, na importante fase da execução orçamentária. Ao Tribunal de Contas que é, substancialmente, órgão de controle externo, se retirou, em razão disso, parte de sua competência.

E nem poderia ser de outro modo, dentro da concepção de que as despesas de gestão e de investimentos públicos, objetivando à manutenção e ao desenvolvimento da propriedade econômica e de progresso social, devem ser operadas dentro de *normas de rendimento* e não mais subordinadas a caducas regras de administração financeira em que, por princípio, ninguém era honesto.