
CEASA/AM - RESTITUIÇÃO DE DÉBITO AO ERÁRIO MEDIANTE
DISSOLUÇÃO DA S.A.
Prestação de Contas

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II – Classe II – 2.ª Câmara

TC-009.497/1999-4 (com 1 volume)

Natureza: Prestação de Contas

Entidade: Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A – CEASA/AM

Responsáveis: Hélio de Oliveira Rêgo Filho e João José Monteiro Nogueira

***Ementa:** Representação da SECEX-AM relativamente a indício de inexistência material no Acórdão TCU nº 222/2001-2.ª Câmara. Proposta da Unidade Técnica para rejeição do mesmo, com fundamento na Súmula 145 deste Tribunal. Negado provimento. Mantido o teor da deliberação contestada.*

RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas da Central de Abastecimento do Amazonas-CEASA/AM referente ao exercício de 1998.

2. Na Sessão Ordinária de 19-4-2001, a 2ª Câmara deste Tribunal mediante o Acórdão nº 222/01 decidiu julgar as presentes contas irregulares e em débito os responsáveis solidários Srs. Hélio de Oliveira Rêgo Filho e João José Moisés de Nogueira devendo os mesmos no prazo de 15 dias, contados a partir da notificação, com provar o recolhimento devida aos cofres da empresa Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A.

3. Antes de proceder a notificação a SECEX-AM verificou que a empresa Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A – CEASA/AM fora dissolvida em 6 de abril de 2001, por meio do Decreto nº 3.785 (fls. 247/248).

4. Em vista de tal fato, entendeu aquela Unidade Técnica que seria cabível a rejeição do item b do Acórdão referido, com fulcro na Súmula 145 deste Tribunal, para que se determine o recolhimento do débito aos cofres do Tesouro Nacional ao invés da empresa.

5. Ante o fato propôs ao Tribunal:

“I – rejeitar o item ‘b’ do Acórdão nº 222/2001-TCU-2.ª Câmara que deverá ser a seguinte:

‘b) fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis solidários comprovem perante este Tribunal (art. 165, inciso II, alínea a, do Re-

gi mento Interno do TCU), o recolhimento dos débitos aos cofres do Tesouro Nacional, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas referidas no quadro constante desta deliberação até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

c) au torizar, des de logo, nos termos do art. 28, in ci so II, da Lei nº 8.443/92, a co brança ju dici al da dí vi da, caso não aten di da a no ti fí ca ção des ta Corte'; e

II – manter os de ma i s termos do re fe ri do Ac ór d ão.”

6. Le va do o pro ces so ao Mi nis té rio Pú bli co, este co lheu Pa re cer do Sub pro cu ra dor-Ge ral, Ubal do Alves Cal das (fl. 250) es cla re cen do que a CEASA/AM é uma em pre sa cons tu í da sob a for ma de so ci e da de an ô ni ma, e as sim sen do, a sua li qui da ção está sub me ti da às nor mas da Lei nº 6.404/76. A CEASA/AM en tra-se dis sol vi da ape nas, razão pela qual é a credora do débi to men ci o na do no Ac ór d ão nº 222/2001, pois a com pa nhia dis sol vi da con ser va a per so na li da de ju rí di ca, com o fim de se pro ce der à li qui da ção e pos te ri or ex tin ção pro pri a men te di ta, nos termos da nor ma do art. 207 da Lei nº 6.404/76. Con clui o Pa re cer opi na do no sen ti do de se man ter in al te ra do os termos do Ac ór d ão nº 222/2001, pro la ta do pela 2ª Câ ma ra do E. Tri bu nal de Con tas da Uni ão.

É o Re la tó rio.

VOTO

7. A questão levanta da pela Uni da de Téc ni ca tra duz con fron to de dois es co pos de nor mas le ga is que se re gem so bre as so ci e da des bra si le i ras. De um lado, a Lei nº 6.404, de 15 de de zem bro de 1976, que dis ci pli na a cons tu i ção de com pa nhia ou so ci e da de an ô ni ma, tra tan do, ain da, de sua dis so lu ção (arts. 206 e 207) e do pro ces so de li qui da ção e, de ou tro lado, as Leis nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e nº 9.491, de 9 de se tem bro de 1997.

8. A Lei nº 8.029/90 disp õe so bre ex tin ção e dis so lu ção de en ti da des da Ad mi nis tra ção Pú bli ca Fe de ral. Re gis tre-se, en tre tan to, que se tra ta de nor ma ti vo com fi na li da de de pre cí pu a au to ri zar ex tin ção, trans for ma ção, cons tu i ção, dis so lu ção, pri va ti za ção, fus ão, in cor po ra ção, do a ção, trans fer ên cia de pa trim ô ni o es pe cí fi co, trans for ma ção no Se bra e e sua des vin cu la ção da Ad mi nis tra ção Pú bli ca.

9. Por sua vez a Lei nº 9.491/97 trata es pe cí fi ca men te de pro ce di men tos re la ti vos ao Pro gra ma Na ci o nal de De ses ta ti za ção, tra ta dos an te ri or men te pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Tem, por tan to, fi na li da de res tri ta ao atin gi men to dos ob je ti vos da que le Pro gra ma, re me ten do os ca sos de dis so lu ção de so ci e da de à re gên cia da Lei nº 8.029/90, na qual há in ten ção de cla ra da do le gis la dor em es ta be le cer ca rá ter au to ri za ti vo (não ca rá ter nor ma ti vo, dis ci pli na ti vo ou re gu la men ta ti vo) em re la ção ao pro ces so de re ti rar do Esta do a ger ên cia e ma nu ten ção de um con jun to de en ti da des.

10. Aliás, a idé ia de que o le gis la dor não pre ten deu ir al ém do ca rá ter au to ri za ti vo, está bem cla ra pois que aque la lei, em seu ar ti go 18, es ta be le ce que “nos ca sos de dis so lu ção de so ci e da de de eco no mi a mis ta, bem as sim nos de em pre sas pú bli cas que

revisam a forma de soci e da de por ações, a liquidação far-se-á de acordo com o disposto nos arts. 208 e 210 a 218, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e nos respectivos estatutos sociais.”

11. De início fica claro a regência da Lei nº 6.404/76 sobre matérias que traduzam a operacionalização da dissolução e da liquidação de soci e da de por ações.

12. É oportuno, entretanto, esclarecer a dúvida levantada pela União de Técnica. É provável que inicialmente tenha sido considerado o confronto das datas das normas sob entendimento de que norma recente prevalece sobre anterior. Neste caso, chama atenção ao fato de que as normas recentes (as Leis nº 8.029/90 e nº 9.491/97 não têm o mesmo foco, ou objeto, que a Lei nº 6.404/76. Por tanto, aquelas não a prevalecem sobre esta. Veja-se que a Lei nº 6.404/76 rege sobre a função na li da de das soci e da de, enquanto a Lei nº 8.029/90 rege sobre autorizações e a Lei nº 9.491/97 rege sobre o Programa Nacional de Desestatização, suas diretrizes e direcionamento.

13. Aliás, a própria lei to ma da como parâmetro pela União de Técnica evidencia a regência da Lei das Soci e da de sobre os procedimentos da dissolução, pois que assim reconhece em seu artigo 18, cujo teor reproduzi acima.

14. Um outro enfoque a ser considerado nesta questão é quanto à confusão conceitual entre dissolução e extinção de soci e da de. A declaração de dissolução de uma entidade ou soci e da de não a extingue imediatamente, apenas encerra parte das operações e a prepara e a coloca no caminho da extinção. Entre os dois momentos ocorre a liquidação que abrangem todos os procedimentos necessários à extinção de fato da soci e da de. No decorrer do processo, da dissolução à extinção, a soci e da de estará gerenciada por liquidante formalmente indicado, cujas atribuições são previstas em lei. Dentre suas prerrogativas se enquadra receber e pagar direitos e obrigações da sociedade. Enquanto os atos administrativos não forem todos os últimos dos não pode a soci e da de ser declarada extinta.

15. Neste aspecto, não deve o Tribunal ignorar que é atribuição do liquidante tomar decisões sobre os direitos a receber da soci e da de, nem pode caracterizar interferências se processo de liquidação ordenando o devolvido da soci e da de que pague seu débito a outra entidade. Essa atribuição é do liquidante, não do Tribunal. Essa pretensão autoritária da Corte derivada da confusão entre entidade extinta e entidade dissolvida. No caso de deliberação do TCU relativamente a entidade já extinta, cabe ordenar ao devolvido recolher seu débito ao Tesouro Nacional. Aí não há interferência no plano gerencial da entidade de por que ela não mais existe. Então, o TCU representa a autoridade administrativa exercitando o interesse do Estado.

16. Quando, entretanto, a Corte de ci de em relação a entidade em dissolução ou dissolvida, é diferente. A sociedade continuará existindo e tendo autoridade gerencial estabelecida e com regências e atribuições protegidas por Lei. Neste caso, cabe à entidade não só receber seus direitos como decidir sobre eles.

17. Frise-se, por oportuno, que o significado de deliberação do Tribunal em declarar alguém em débito é um fato gerador de um direito para a entidade que, portanto,

tem prerrogativa de gerenciá-lo. O Tribunal não é gerente, é apenas juiz. Este reconhece e declara o débito de responsável (portanto cria ativo para a entidade), não existindo prerrogativa, constitucional, nem legal, para o juiz adentrar-se no plano gerencial. Isto é matéria denominada discricionariedade do administrador.

18. Estando uma entidade dissolvida, mas não extinta, estará em liquidação, portanto sobre a competência do liquidante, a quem cabe receber ou debitar sobre os ativos da entidade, inclusive dar quitação. Não há por que dar ou traço no traço à debitação do TCU que declara a quem em débito, se não a de que com essa debitação gerou-se um ativo para a entidade, a quem cabe tomar decisões sobre o mesmo.

19. Portanto, conclui-se, sobre a polêmica provocada pela União Técnica, que a competência sobre a operacionalidade das sociedades desportivas é da Lei nº 6.404/76; as entidades dissolvidas conservam sua organicidade jurídica, portanto, direitos e obrigações, enquanto não extinta.

20. A declaração explícita do art. 20 da Lei nº 8.029/90 de que “a União sucederá a entidade que venha a ser extinta ou dissolvida, nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, bem assim nas demais obrigações pecuniárias” tem o condão de estabelecer uma garantia aos interesses prioritários dos existentes junto àquelas instituições nominadas na quele normativo. Não há outra intenção, ainda por que uma lei não deve conter dois comandos antagônicos, o que a ridícula riazaria de pronto. Este seria o caso da Lei nº 8.029/90, se prevalecesse a interpretação dada pela União Técnica, pois que se caracterizaria antagônismo entre os seus artigos 18 e 20.

21. Em verdade, o artigo 20 da Lei nº 8.029/90 trata de garantia do Estado a interesses existentes na entidade, enquanto a Lei nº 6.404/76 trata de operacionalidade, portanto tem caráter mais administrativo. Considerando que a debitação do Tribunal que ordena a vedação a quem recolher um determinado débito tem caráter administrativo, a competência desse tipo de matéria é, então, própria da Lei das Sociedades.

22. Cabe comentar sobre o sentido prático da proposta encaminhada pela SECEX-AM. Considerando que a entidade, objeto do processo em análise (CEASA-AM) pertence à União e ela será careada do resultado da liquidação da sociedade em causa, a medida proposta pela SECEX-AM só teria como efeito prático antecipar ao Tesouro Nacional o montante do débito sob a presunção de que o recolhimento do mesmo pelos responsáveis ocorrerá em tempo menor do que a liquidação, cujo processo seria lento ou ineficaz, o que seria um pré-julgamento impróprio de ser considerado. Seria o caso de considerar, ainda, a possibilidade dos responsáveis não recolherem o débito no tempo estabelecido pelo Tribunal, só o fazendo sob coação judicial, neste caso, já estando a sociedade extinta de fato não saberíamos condutores do processo de cobrança judicial a quem encaminhar o recolhimento da dívida de forma a afirmar que estaria o Tesouro Nacional sendo lesado? Esta hipótese não justifica qualquer excessos de zelo em antecipar medidas que outras instituições saibam muito bem como encaminhar.

23. De outro lado, con figura da ordem do Tribunal para o recolhimento ao Tesouro Nacional, ao invés de à empresa, estando esta em liquidação, pode ocorrer que o

seu passivo supere o seu ativo. Aí, então, aquele valor que foi ordenado ser recolhido ao Tesouro acaba fazendo falta para cobrir a deficiência do ativo, gerando-se, assim, um prejuízo aos interesses particulares existentes junto à entidade. Mais que isso, fica caracterizado o enriquecimento ilícito do Tesouro, pois há um recurso que lhe foi encaminhado indevidamente. A idéia de que o Estado viria, se necessário, em socorro dessa empresa (já que por força do art. 20, da Lei nº 8.029/90, a União sucede a entidade nos seus direitos e obrigações), não desmancha a caracterização do enriquecimento ilícito da União por quanto haverá um prazo entre o recolhimento do débito ordenado pelo Tribunal e a eventual cobertura do Passivo da sociedade pela União em obediência à Lei nº 8.029/90 como já referido.

24. Os argumentos que apresentei me levam a discordar, no mérito, da proposta conduzida pela SECEX-AM.

Assim, Voto pela adoção da deliberação, cujo teor submeto à elevar da apreciação deste Colegiado.

DECISÃO Nº 334/2001 – TCU – 2ª CÂMARA¹

1. Processo nº TC009.497/2001-4 (com 1 volume)
2. Classe de Assunto: (II) Prestação de Contas
3. Entidade: Centrais de Abastecimento do Amazonas S/A - CEASA/AM
4. Responsáveis: Hélio de Oliveira Rêgo Filho e João José Monteiro Nogueira
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Ubaldo Alves Caldas
7. Unidade: SECEX-AM
8. Decisão: A Segun da Câmara, face as razões expostas pelo Ministro-Relator, DECIDE: conhecer a representação formulada pela SECEX-AM relativamente aos índices de erro material no Acórdão TCU nº 222/2001 desta 2ª Câmara, para no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o termo da referida deliberação contestada.
9. Ata nº 42/2001 – 2ª Câmara
10. Data da Sessão: 13-11-2001 – Extraordinária
11. Especificação do *quorum*:
 - 11.1 Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

ADYLSON MOTTA
Presidência

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

¹ Publicação no DOU de 25-1-2001.