
LBA – ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA COM PESSOA FÍSICA Recurso de Revisão

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe I - Plenário

TC-750.195/96-7 (c/2 volumes)

Natureza: Recurso de Revisão

Entidade: Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA

Interessado: José Paiva Viana

Ementa: Tomada de Contas Especial. Acordo de Cooperação. LBA. Pessoa Física. Recurso de Revisão contra o Acórdão nº 25/97-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas e em débito o responsável por omissão na prestação de contas. Conhecer do recurso ante o princípio da verdade material. Aplicação dos recursos no objeto do acordo. Impossibilidade de devolução dos recursos ante a falência da microempresa. Ausência de indícios de locupletamento, má-fé ou desvio de finalidade. Insubsistência do acórdão recorrido. Contas regulares com ressalva e quitação.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório o judicioso Parecer da d. Procuradoria, da lavra do Subprocurador-Geral Dr. Lucas Rocha Furtado, a seguir reproduzido.

“Trata-se de recurso interposto pelo Sr. JOSÉ PAIVA VIANA contra o Acórdão 25/97-TCU-1ª Câmara (fl. 125), que julgou-lhe as contas irregulares, em face do não-cumprimento do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira, celebrado com a LBA (fls. 20/22 - vol. principal).

A 10ª SECEX, na análise de admissibilidade, propõe o conhecimento do recurso como de Revisão, e, no mérito, propugna pela reforma do Acórdão, para julgar as contas regulares com ressalvas (fls. 17/18 - vol. II).

A Unidade Técnica sustenta seu entendimento nos seguintes argumentos.

Primeiro, o Acordo de Cooperação Técnica não exige expressamente a prestação de contas do “usuário”, de modo que não lhe cabe esse dever e, não havendo o dever de prestar contas, não há fundamento para a condenação pela omissão dele.

Segundo, a devolução dos valores percebidos está prevista na Cláusula Sexta do Acordo na restrita hipótese de o usuário ter deixado de promover a criação e o funcionamento da mencionada empresa, no entanto há bons indícios de que o responsável tenha instalado e operado a microempresa social - como a liberação da

segunda parcela dos recursos pela LBA, que dependia da comprovação à LBA da regular aplicação da primeira - , logo, segundo esses indícios, não haveria razão jurídica para se promover a restituição dos recursos.

Terceiro, a microempresa social tinha como objeto a prestação de serviços e comércio (Cláusula Primeira), que é incompatível com o resgate da dívida em bens, mediante dação em pagamento.

Quarto, a microempresa faliu e o resgate da dívida está diretamente relacionado ao sucesso do empreendimento, pois que é feito mediante entrega à LBA de 20% da produção mensal durante vinte meses, de modo que não havendo produção não há falar em resgate.

Acrescenta, por fim, a responsabilidade da LBA, pelo menos em parte, no insucesso da microempresa, por ter deixado de promover a assistência técnica adequada ao beneficiário, não obstante a obrigação assumida nesse sentido no Acordo de Cooperação (Cláusula Terceira).

Quanto à admissibilidade, verificamos que não estão satisfeitos os pressupostos do Recurso de Revisão, uma vez que a situação não se enquadra em nenhum dos incisos, de I a III, do art. 35 da Lei nº 8.443/92, não tendo sido demonstrada a falsidade, a insuficiência ou a superveniência documental necessária, de modo que, em princípio, o recurso não deveria ser conhecido.

Contudo, se em respeito ao princípio da verdade material que rege o processo nesta Casa vier a ser superada essa preliminar, no mérito, concordamos, em parte, com os argumentos da Unidade Técnica, salvo quanto a inexistência do dever de prestar contas, no entanto discordamos da proposta alvitrada, por vislumbrarmos outra solução.

Se entendermos o Acordo de Cooperação Técnica e Financeira como instrumento de transferência a terceiros de recursos públicos federais para aplicação em finalidades públicas, como tem entendido esta Corte até o presente momento, o dever de prestar contas é cogente e decorre diretamente da Constituição Federal (art. 70, parágrafo único) e das normas inferiores que regem essa matéria (Decreto 93.872/86 etc.), de modo que a omissão no texto do Acordo não afastaria, por si só, a exigência de seu cumprimento.

Se é devida a prestação de contas, mesmo se omissa o Acordo, é também devida a devolução dos recursos se não comprovada a boa e regular aplicação deles, segundo as mencionadas normas de Direito Financeiro, de modo que dissentimos também do segundo argumento oferecido pela 10ª SECEX.

Contudo, os demais argumentos suscitados pela Unidade Técnica, a nosso ver, são aceitáveis, ainda mais se somados ao descumprimento, pela LBA, da obrigação de prestar assistência técnica ao beneficiário. Aliás o Acordo não é só de cooperação financeira, mas tão importante quanto esta seria a cooperação técnica - como expressa o próprio título do instrumento -, que não existiu.

Sobre o terceiro argumento, é de ver que a microempresa social foi constituída para a prestação de serviços. Verifica-se na proposta à fl. 4 (vol. principal), o objeto pretendido: 'compra e instalação de fusos p/ vedar portas, varais de aparta-

mento, visores, trinco de segurança, olho mágico, reguladores de portas etc.'. A microempresa não se dedicaria à produção. Como então exigir-se o resgate da dívida por meio de dação em pagamento de parte dessa produção?

Pensamos que a impossibilidade do resgate da dívida, que paradoxalmente tem origem no próprio objeto do Acordo entelado, é motivo bastante para justificar o arquivamento dos autos, por ausência dos pressupostos de constituição válida deste processo. É que não se justifica uma TCE instaurada em decorrência do não-resgate de uma dívida que não poderia ser resgatada nos termos acordados.

Assim, se superada a preliminar de admissibilidade suprareferida e se o presente recurso vier a ser conhecido como Recurso de Revisão, sugerimos, no mérito, que este Tribunal torne insubsistente o Acórdão recorrido, para determinar o arquivamento dos autos com fulcro no art. 163 do Regimento Interno, por falta de pressuposto de constituição válida do presente processo.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recurso em processo de Tomada de Contas Especial instaurada pela extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, tendo como responsável o Sr. José Paiva Viana, em virtude da omissão no dever de prestar contas das quantias repassadas pela LBA em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado em 28.08.87, objetivando a implantação de uma microempresa social em processo de legitimação, voltada para a prestação de serviços de instalação de dispositivos de segurança em postes de residências e comércio.

Na assentada de 18.02.97, a E. Primeira Câmara deste Tribunal resolveu julgar irregulares as presentes contas, condenando o responsável ao recolhimento total do débito apurado nos autos, a teor do Acórdão nº 025/97 (Ata 03/97). Regularmente notificado, o responsável interpôs Recurso de Reconsideração contra o referido *decisum*, sendo novamente apreciado pela 1ª Câmara, que decidiu não conhecê-lo por ser intempestivo e por não haver demonstrado a “superveniência de fatos novos efetivamente comprovados” (Acórdão nº 241/97 - TCU - 1ª Câmara - Ata 22/97).

Notificado dessa última deliberação, o responsável interpôs novo recurso, onde ao reafirmar o argumento anterior de que utilizou os recursos no objeto acordado, observa que a própria LBA reconheceu a existência de falhas de orientação na implantação do Programa de Microempresa Social.

É de se notar, portanto, que uma vez mais examina-se nesta Corte processo de Tomada de Contas Especial relacionado aos Programas Microunidades Produtivas e Microempresa Social, ambos gerenciados pela extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, a partir de 1987.

Assim como na grande parte dos negócios implantados com recursos daqueles programas, a microempresa tratada nestes autos não alcançou os objetivos colimados no Acordo de Cooperação Técnica e Financeira firmado. As razões do insucesso, conforme alegado pelo responsável, deveu-se fundamentalmente a ques-

tões econômicas impostas pela alta inflação do período e também pela ausência da e prometida assistência técnica por parte da LBA.

A par dessas questões, verifico que as cláusulas do Acordo de Cooperação em apreço, de igual modo que em outros tantos Acordos apreciados nesta Corte, mostram-se altamente imprecisas e mal redigidas, não oferecendo, consoante bem assinalou o eminente Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, quando do exame de caso semelhante na Sessão da 1ª Câmara de 20.09.94 (Acórdão nº 404/94), “base jurídica consistente para a condenação dos responsáveis ao recolhimento das quantias”.

A propósito, mister se faz destacar, dentre as várias falhas contidas no Acordo em questão, que a ausência de cláusula exigindo expressamente a prestação de contas do responsável, a não ser quanto à primeira parcela transferida, de certo induziu o responsável a não ter o cuidado necessário de fazer prova da aplicação dos recursos, restando-lhe tão somente a obrigação que a própria necessidade lhe impunha de instalar sua microempresa, a fim de buscar o sucesso do empreendimento e conseqüentemente dias melhores para ele e sua família.

Outra importante falha verificada reporta-se ao aspecto da devolução dos valores percebidos, pois tal situação está apenas prevista na restrita hipótese de o usuário ter deixado de promover a criação e o funcionamento da mencionada empresa (Cláusula Sexta). Todavia, como bem assinalou a instrução dos autos, há bons indícios de que o responsável tenha instalado e operado a microempresa social - como a liberação da segunda parcela dos recursos pela LBA, que dependia da comprovação à LBA da regular aplicação da primeira -, o que, sob esta ótica, não haveria razão jurídica para se promover a restituição dos recursos.

Ademais disso, não se pode deixar de considerar que a microempresa social tinha como objeto a prestação de serviços e comércio (Cláusula Primeira), sendo, portanto, incompatível o resgate da dívida em bens, mediante dação em pagamento.

Desse modo, com a falência da microempresa e estando o resgate da dívida diretamente relacionado ao sucesso do empreendimento, porquanto feito mediante entrega à LBA de 20% da produção mensal durante vinte meses, não há falar em resgate de vez que deixou de haver produção.

Quanto à admissibilidade do presente recurso, um dos dois pontos de divergência entre os pareceres exarados nos autos, forçoso é convir que assiste razão à proposição alvitrada pela d. Procuradoria, quando defende que, em princípio, o recurso não deveria ser conhecido, posto que não estão satisfeitos os pressupostos do Recurso de Revisão, porquanto a situação não se enquadra em nenhum dos incisos, de I a III, do art. 35 da Lei n.º 8.443/92. Entretanto, entendo que a essa preliminar deve ser superada, em respeito ao princípio da verdade material que rege o processo nesta Corte, para, em caráter excepcional, se conhecer do recurso, consoante também sugerido pelo *Parquet* especializado.

De outra parte, no que tange a questão de mérito, não posso deixar de alinhar-me à proposta sugerida pela Unidade Técnica, discordando de conseguinte da tese esposada pelo Ministério Público, uma vez que, além de ofender ao próprio

argumento trazido da necessidade de prestação de contas, na jurisprudência atualmente prevalecente no TCU, em casos semelhantes ao ora apreciado, as decisões têm sido no sentido de se julgarem as contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, conforme, a título de exemplo, demonstram os seguintes Acórdãos: 15/97 - 2ª Câmara, TC 700.029/96-6, Ata 02/97; 75/97 - 2ª Câmara, TC 700.460/95-0, Ata 06/97; 304/95 - 2ª Câmara, TC 649.014/94-4, Ata 34/95; 662/97 - 2ª Câmara, TC 700.015/96-5, Ata 33/97; 120/98 - 1ª Câmara, TC 012.097/96-9, Ata 07/98 e 19/98 - 2ª Câmara, TC 000.989/97-5, Ata 02/98.

Assim, ante todo o exposto e considerando, notadamente as justificativas do responsável e a falta de evidências de desvio de finalidade dos recursos transferidos, de má-fé ou de locupletamento por parte do beneficiário, acolho em parte os pareceres e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 3/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo TC- 750.195/96-7 (c/ 2 volumes)
2. Classe de Assunto: I - Recurso de Revisão
3. Interessado: José Paiva Viana
4. Entidade: Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA (extinta)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: 10ª SECEX
8. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade do Sr. José Paiva Viana, em virtude da sua omissão no dever de prestar contas dos recursos a ele repassados pela extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, por força do Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado em 28.08.87, objetivando a implantação de uma microempresa social em processo de legitimação, voltada para a prestação de serviços de instalação de dispositivos de segurança em postes de residências e comércio.

Considerando que o Tribunal, em Sessão de 18.02.97 da 1ª Câmara, resolveu julgar irregulares as presentes contas, condenando o responsável ao recolhimento das importâncias de Cz\$ 50.156,00 (cinquenta mil cento e cinquenta e seis cruzados) e Cz\$ 37.000,00 (trinta e sete mil cruzados), acrescido dos devidos encargos legais incidentes, respectivamente, a partir de 28.08.87 e 18.09.87, a teor do Acórdão nº 025/97 (Ata 03/97);

Considerando que, notificado do sobredito Acórdão, o responsável interpôs, intempestivamente, Recurso de Reconsideração, que submetido à apreciação daquele E. Colegiado em 01.07.97 deixou de ser conhecido, nos termos do Acórdão nº 241/97-TCU-1ª Câmara;

Considerando que, regularmente notificado, o responsável interpôs novo recurso, no qual, além de demonstrar sua incapacidade econômica, reafirma, calcado

1. Publicado no DOU de 05/02/1999.

em forte indícios, de que aplicou as quantias recebidas no objeto pactuado e que a própria LBA reconheceu a existência de falhas de orientação na implantação do Programa de Microempresa Social;

Considerando que, a despeito de não estarem satisfeitos os pressupostos recursais previstos nos incisos, de I a III, do art. 35 da Lei n.º 8.443/92, o recurso sob exame merece ser conhecido, em caráter excepcional, em respeito ao princípio da verdade material que rege o processo nesta Corte;

Considerando a existência de fortes indícios de que os recursos foram aplicados no objeto do acordo firmado e que o não ressarcimento da dívida se deve ao insucesso do empreendimento implantado, tendo contribuído para tanto a ausência da prometida assistência técnica por parte da LBA;

Considerando o reduzido valor da quantia em causa e, sobretudo, os aspectos sociais da situação;

Considerando a falta de evidências de desvio de finalidade dos recursos transferidos, de má-fé ou de locupletamento por parte do beneficiário;

Considerando que na jurisprudência atualmente prevalecente no TCU, em casos semelhantes ao ora apreciado, as decisões têm sido no sentido de se julgarem as contas regulares com ressalva, dando-se quitação aos responsáveis, conforme, a título de exemplo, demonstram os seguintes Acórdãos: 15/97 - 2ª Câmara, TC 700.029/96-6, Ata 02/97; 75/97 - 2ª Câmara, TC 700.460/95-0, Ata 06/97; 304/95 - 2ª Câmara, TC 649.014/94-4, Ata 34/95; 662/97 - 2ª Câmara, TC 700.015/96-5, Ata 33/97; 120/98 - 1ª Câmara, TC 012.097/96-9, Ata 07/98 e 19/98 - 2ª Câmara, TC 000.989/97-5, Ata 02/98.

Considerando, ainda, os pareceres uniformes da Unidade Técnica e do Ministério Público no sentido do conhecimento desta peça recursal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

8.1 - com fulcro no art. 32 da Lei n.º 8.443/92 e com amparo no princípio da verdade material que rege o processo nesta Corte, conhecer, em caráter excepcional, o presente Recurso de Revisão, para dar-lhe provimento, tornando, de conseqüente, insubsistente o Acórdão n.º 025/97-TCU-1ª Câmara;

8.2 - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, todos da Lei n.º 8.443/92, julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável, Sr. José Paiva Viana.

9. Ata n.º 03/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 27/01/1999 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Homero Santos, Humberto Guimarães Souto, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo e Benjamin Zymler.

Iram Saraiva
Presidente

Valmir Campelo
Ministro-Relator

Fui Presente:

Walton Alencar Rodrigues
Procurador-Geral