

AUTARQUIA — EMPRÉSTIMO — SINDICATO

— O Conselho Federal de Contabilidade poderá conceder empréstimo a entidade sindical, na forma do art. 7.º da Lei n.º 5.730/71.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Processo nº 10 732/80

Anexo V da Ata nº 53/80

Relatório e voto do Sr. Ministro Guido Mondin, cujas conclusões foram acolhidas

pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 5 de agosto de 1980, ao ter presente consulta formulada pelo Conselho Federal de Contabilidade (Processo nº 010 732/80).

Consulta

O Conselho Federal de Contabilidade este Tribunal no sentido de “saber se autarquia profissional pode conceder auxílio financeiro ou empréstimo a entidade sindical” e, em caso de resposta positiva, indaga sobre os limites permissíveis aos auxílios e empréstimos, prazo, juros e correção monetária.

A consulta formulada vem acompanhada do parecer da Consultoria Jurídica da entidade.

Posteriormente juntado à consulta inicial, consta ofício do Sindicato dos Contabilistas de Campinas, solicitando ao Conselho Regional de Contabilidade de São Paulo empréstimo financeiro para a conclusão da sede do referido Sindicato, cuja concessão ficou na dependência de parecer favorável do Conselho Federal.

Consta dos autos que a Presidência do Conselho Federal de Contabilidade firmou jurisprudência no sentido de não conceder auxílio financeiro a entidade sindical, alegando que os recursos da autarquia, arrecadados compulsoriamente, somente poderão ser aplicados na finalidade precípua do órgão.

A Consultoria Jurídica do Conselho Federal de Contabilidade tem igual pensamento e elimina a possibilidade de concessão, quer de empréstimo, quer de auxílio, baseado nos seguintes argumentos, entre outros:

a) a destinação dos recursos dos Conselhos de Fiscalização Profissional está especificamente em lei e nela não consta autorização para que aquelas entidades façam tais concessões;

b) os dirigentes dos Conselhos devem ter comedimento ao representá-los, de forma a evitar qualquer possibilidade de aplicação de recursos fora das suas finalidades;

c) Conselhos — autarquias corporativas — e sindicatos — entidades associativas, associação livre, autônoma — são órgãos distintos, não devendo seus recursos se intercomunicarem, uma vez que existem para finalidades distintas;

d) não sendo, os Conselhos, instituições financeiras, inexistente “amparo legal para o desempenho de atribuição privativa dos estabelecimentos de crédito, fiscalizados pelo Banco Central do Brasil”.

Por seu turno, o Sindicato dos Contabilistas de Campinas invoca, no pedido do empréstimo pretendido junto ao Conselho Regional de Contabilidade de São Paulo, o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 5 730/71, que permite ao referido Conselho ceder verbas aos sindicatos para fins assistenciais, e a Lei nº 6 386/76 que, no art. 592, estabelece quais são as despesas de fins assistenciais, figurando, no entender do Sindicato, a construção de sua sede própria.

Sobre essas leis existe, também, conflito de interpretação, desta vez, no próprio Ministério do Trabalho. Senão, vejamos:

I — Quando postulada pela Federação das Associações dos Contabilistas do Estado de São Paulo, a regulamentação do art. 7º da Lei nº 5 730/71, em face da edição da Lei nº 6 386/76, em especial, no que tange ao art. 592, o parecer da Sra. Assessora da Secretaria dos Estudos Especiais do Ministério do Trabalho, aprovado pelo Sr. Secretário-Geral, sustenta que o art. 7º da Lei nº 5 730/71 foi ab-rogado.

II — Quando pretendido pelo Sindicato dos Contabilistas de Campinas que fosse determinado ao “Conselho Federal de Contabilidade e Conselho Regional de Contabilidade e Conselho Regional de Contabilidade que concedessem uma doação em favor daquele Sindicato”, o Sr. Assessor do Secretário do Ministério do Trabalho entende que:

a) a Lei nº 6 386/76 não ab-rogou o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 5 730/71, por se tratarem de dois dispositivos legais com diferentes finalidades e dirigidos a órgãos completamente distintos;

b) a doação pleiteada dependeria de deliberação do Plenário do Conselho, cabendo, entretanto, ao próprio Conselho, pedir autorização ministerial para a concessão.

A matéria, como não poderia deixar de ser, deu origem ao proficiente e exaustivo parecer, da lavra da Sra. Diretora da 7.ª

IGCE, Dra. Ilza dos Santos, sobre o qual a Sra. Inspectora, Dra. Sophia Silber Zambelli, emprestou seu amplo descortino sobre o assunto.

Não obstante, e a despeito de entenderem que a Lei nº 6386/76 não revoga o art. 7º da Lei nº 5730/71, as conclusões não são concordes: enquanto a Sra. Diretora propõe seja conhecida a consulta formulada para, no mérito, ser respondido negativamente ao Conselho Federal de Contabilidade, quanto à concessão de Empréstimo, diante da inexistência de lei que autorize tais operações de crédito, a Sra. Inspectora-Geral é por que se responda a consulta, quanto à concessão de empréstimos, nos termos da instrução e, no que se refere à concessão de auxílio financeiro, seja respondido de forma afirmativa, desde que previsto no orçamento e observado o disposto no art. 16, da Lei nº 4320/64.

Com esse impasse, o processo é submetido à apreciação do ilustre Procurador-Geral, Dr. Ivan Luz, que, em judicioso parecer, e de forma brilhante, o que lhe é peculiar, enriquece nossos conhecimentos ao cuidar das sutilezas que o caso requer.

Distingue S. Excia. o conceito de tomada de empréstimo do conceito de concessão de empréstimo.

Isso porque foi aludido no parecer matéria assemelhada a esta em exame, no TC nº 11605/79, originado de consulta do mesmo Conselho Federal de Contabilidade, sobre a possibilidade de os Conselhos Regionais de Contabilidade tomarem empréstimos junto a bancos. Naquela assentada, acolhendo o Voto do nobre Ministro Mário Pacini, na Sessão de 30.7.79, o Tribunal respondeu negativamente ao Conselho Federal, diante da inexistência de lei que autorize tais operações de crédito.

De fato, a tomada de empréstimos por parte de Conselhos de Fiscalização Profissional vem sendo sistematicamente vetada por este Tribunal, quando consultado, como também o proíbe a Resolução nº 539/79, do Banco Central do Brasil.

Mas o presente caso não trata de tomada e, sim, de concessão de empréstimo, o

que é diferente, apesar de serem, ambas, operação de crédito com implicações orçamentárias e oferecerem problemas relativos à autorização legislativa.

O proclamo Procurador-Geral também concorda em não ser possível ignorar a faculdade contida no parágrafo único do art. 7º, da Lei nº 5730, de 8.11.71, estando ali, expressamente, facultada a aplicação da receita dos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade “em serviços de caráter assistencial, quando solicitados pelas entidades sindicais”...

E conclui no seu percuciente parecer:

“Data venia, temos por indiscutível a vigência do dispositivo em comento.

Aquela aplicação não é compulsória, mas facultativa, o que pressupõe manifestação de vontade da autarquia no sentido de realizar o permissivo legal.

Ao realizá-lo deverá, como é claro, cumprir a disciplina jurídica relativa à aplicação da receita, implementado os pressupostos legais respectivos.

A solicitação das entidades sindicais está, pois, na dependência de recursos orçamentários da autarquia com destinação específica.

Estamos, assim, em que os auxílios para fins assistenciais não estão vedados enquanto vigente o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 5730 de 1971.

Vedados estão os empréstimos, seja para tomá-los a autarquia, seja para concedê-los.”

Conforme se verifica nos pareceres, é pacífico o entendimento de que permanece vigente o art. 7º da Lei nº 5730/71, que estabelece em seu parágrafo único:

“Parágrafo único. A receita dos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade só poderá ser aplicada na organização e funcionamento de serviços úteis à fiscalização do exercício profissional, bem como em serviços de caráter assistencial, quando solicitados pelas entidades sindicais, cabendo ao Ministro do Trabalho e Previdência Social autorizar a compra e venda de bens imóveis.”

A Resolução nº 26/51, do Conselho Federal de Contabilidade, veda o próprio Con-

selho e os Conselhos Regionais concederem auxílio a quaisquer entidades, a qualquer título, permitida apenas a subvenção do Federal para os Regionais, em caso especialíssimo.

Posteriormente, através da Resolução nº 232/68, de mesma origem, restou esclarecido que se compreendesse a expressão *auxílio*, mencionada na Resolução nº 26/51, como sendo qualquer forma de subvenção, doação ou empréstimo e que a proibição contida na referida resolução não se aplica aos auxílios para convenções ou congressos de contabilistas destinados a tratar de interesse da classe, devendo haver, sempre, prévia autorização do Conselho Federal.

Ora, são duas resoluções que contrastam ao que estabelece o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 5 730/71, por serem anteriores a ela.

Vê-se, pois, que, além de se tratar de um assunto controverso, a matéria foi examinada na origem por normas que não acompanharam as evoluções estabelecidas nas leis.

Por todo o exposto, e ainda que sensível aos brilhantes pareceres a 7.ª IGCE, *Voto*, perfilhando a manifestação da douta Procuradoria-Geral, por que se conheça da consulta formulada para que seja respondida de forma afirmativa, condicionando, entretanto, a referida concessão à legislação pertinente, no que refere à autorização, além da disponibilidade de recursos orçamentários da entidade para a destinação específica.

Sala das Sessões, em 5 de agosto de 1980.
Guido Mondin, Ministro-Relator.

Anexo VI da Ata nº 53/80

Parecer emitido pelo Procurador-Geral, Dr. Ivan Luz, a que se referiu o Relator, Ministro Guido Mondin (v. Anexo V desta Ata), na Sessão Ordinária realizada em 5 de agosto de 1980, ao ter presente consulta formulada pelo Conselho Federal de Contabilidade (Processo nº 010 732/80).

TC nº 10 732/80

Conselho Federal de Contabilidade
Consulta

PARECER

O Conselho Federal de Contabilidade consulta o Tribunal sobre “se autarquia profissional pode conceder auxílio financeiro ou empréstimo a entidade sindical”. Em caso de resposta positiva solicita seja esclarecido a respeito de limites para auxílios e empréstimos, prazo, juros e correção monetária.

2. O expediente vem instruído com o parecer do douto Consultor Jurídico da entidade.

3. Às fls. 22 foi juntado ofício do Sr. Presidente do Conselho, encaminhando motivos expostos pelo Sr. Presidente do Sindicato de Contabilistas de Campinas em apoio da permissividade legal do empréstimo.

4. A Sra. Diretora da 2.ª Divisão da 7.ª IGCE pronunciou-se às fls. 52/9, propondo seja conhecida a consulta para que seja respondida negativamente no que toca à concessão de empréstimo pois que não há lei que autorize tais operações de crédito, não havendo previsão orçamentária para tanto.

5. A Sra. Inspectora-Geral distingue: quanto à possibilidade do empréstimo concorda com a Sra. Diretora; quanto à concessão de auxílio financeiro tem-na por admissível ante o que dispõem o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 5 730/71 e a Lei nº 4 320/64, desde que previsto no orçamento da entidade, a título de subvenção social.

6. O Ministério Público, no TC nº 11 605/79, pronunciou-se em consulta do mesmo Conselho Federal de Contabilidade, contrariamente à possibilidade jurídica de os Conselhos Regionais tomarem empréstimo bancário, à falta de autorização legal e previsão orçamentária.

7. Os argumentos então expedidos servem, em larga proporção, à espécie em tela em que a hipótese é diversa mas assemelha (fls. 42/9, juntado pela Sra. Diretora).

8. Naquele se tratava de saber sobre a legalidade da *tomada* de empréstimo, neste, agora, de concessão.

9. Em ambos os casos, operação de crédito com implicações orçamentárias e problemas relativos à autorização legislativa.

10. O erudito e brilhante parecer do Sr. Consultor Jurídico do Conselho, Dr. José Washington Coelho, examina a matéria com incedível acuidade crítica, abduzindo a natureza, funções e finalidades da organização sindical e das autarquias, entre si e em relação à institucionalização política do Estado, para bem caracterizá-las na diferenciação de suas inconfundíveis peculiaridades. Elimina, assim, a confusão de interesses que tentava suportar alegações da entidade sindical.

11. Alonga-se, por outro lado, em estiradas considerações sobre o dever de obediência às finalidades determinadas aos instrumentos através dos quais se manifesta e exerce a vontade estatal e conclui por entender que não é legalmente admissível que recursos da autarquia captados para uma aplicação específica sejam empregados, pela autarquia, em apoio a atividades de entidade sindical.

12. Invoca decisão do Tribunal — a que acolheu o parecer do Ministério Público retromencionado — que nega legalidade à to-

mada de empréstimo pela autarquia para, *ubi eadem ratio* afirmar igual impedimento à concessão de ditos empréstimos por parte da entidade.

13. A seu ver, proibidos estão, por tudo que expôs, estes e, também, os auxílios com finalidade assistencial.

14. Do ponto de vista do controle de legalidade, contudo, não nos parece possível ignorar a faculdade contida no parágrafo único do art. 7º da Lei nº 5 730 de 8 de novembro de 1971.

15. Ali está, expressamente, *facultada* a aplicação da receita dos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade “em *serviços de caráter assistencial*, quando solicitados pelas entidades sindicais”...

16. *Data venia*, temos por indiscutível a vigência do dispositivo em comento.

17. Aquela aplicação não é compulsória, mas facultativa, o que pressupõe manifestação de vontade da autarquia no sentido de realizar o permissivo legal.

18. Ao realizá-lo deverá, como é claro, cumprir a disciplina jurídica relativa à aplicação da receita, implementado os pressupostos legais respectivos.

19. A solicitação das entidades sindicais está, pois, na dependência de recursos orçamentários da autarquia com destinação específica.