

## VOTO

Em apreciação, recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Moris Arditti contra o Acórdão 7.436/2016-TCU-1ª Câmara (peça 33), mantido pelo Acórdão 2.405/2017-TCU-1ª Câmara (peça 56), que rejeitou os embargos opostos.

2. A decisão adversada, entre outros, julgou irregulares as contas especiais do recorrente, condenou-o solidariamente em débito no valor de R\$ 5,32 milhões e aplicou-lhe a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no montante de R\$ 500 mil.

3. Cuidam os autos, originalmente, de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública federal vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, em desfavor da empresa Gradiente Eletrônica S.A., atual IGB Eletrônica S.A., e dos seus sócios gerentes, Eugênio Emílio Staub e Moris Arditti, em razão da inexecução parcial do projeto “Desenvolvimento de produtos para recepção de televisão digital”, objeto do contrato de concessão de subvenção econômica 01.07.0056.00 (peça 1, p. 78-94). Referido projeto previa o desenvolvimento de três produtos: a) um conversor digital-analógico (conhecido pelo termo “set-top-box”); b) uma televisão de alta definição (HD); e c) um celular com recepção de sinal de TV.

4. O ajuste, que vigorou de 22/3/2007 a 22/4/2009, fixava um desembolso total de R\$ 23.372.004,00, sendo R\$ 9.720.832,00 a cargo da Finep e R\$ 13.651.172,00 correspondente à contrapartida da contratada. No curso do ano de 2007, foram liberadas duas parcelas no valor total de R\$ 5.326.245,06.

5. A Finep deixou de repassar o saldo restante dos recursos sob sua responsabilidade em razão de, no curso do contrato, a Gradiente ter deixado de apresentar a certidão negativa de débitos do INSS, bem como ter sido constatado pela Finep a existência de quatro pedidos de falência da empresa contratada.

6. As presentes contas especiais foram julgadas irregulares, com a condenação em débito pela totalidade dos recursos federais repassados, em razão de que não restou comprovada a utilidade para a sociedade do que foi executado, conforme se observou dos pareceres das áreas técnicas da Finep.

7. A Secretaria de Recursos (Serur), em posição harmônica de seus escalões técnico e gerencial (peças 77 a 79), propõe o conhecimento do recurso para que, no mérito, a ele seja negado provimento, posicionamento seguido pelo representante do MPTCU que atuou no feito, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, em parecer lançado à peça 80.

8. Anuo às conclusões dispostas nos pareceres prévios, transcritos no relatório precedente, razão pela qual adoto os argumentos ali expendidos em minhas razões de decidir, sem prejuízo de trazer a relevo os pontos que entendo essenciais ao deslinde deste processo.

9. A espécie recursal aduzida deve ser conhecida em razão de respeitar os requisitos de admissão constantes dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992. Com relação ao mérito, deve ser negado provimento ao presente recurso de reconsideração pelas razões que passo a expor.

10. Alega o recorrente (peça 65), no essencial, que teria ocorrido decadência de a administração pública anular seus próprios atos administrativos, nos termos do art. 54 da Lei 9.784/1999, não havendo que se falar na aplicação da Súmula TCU 282, que trata de prescrição. Esclarece que a Lei 9.784/1999 seria de aplicação subsidiária ao processo administrativo no TCU, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Argumenta que, caso se tratasse de prescrição, aplicar-se-iam as disposições da Repercussão Geral 666, do STF, de 3/2/2016, na medida em que se deve observar o princípio da razoável duração do processo.

11. O cerne da controvérsia cinge-se à aplicabilidade do disposto no art. 54 da Lei 9.784/1999 aos processos de controle externo. A jurisprudência prevalente nesta Corte de Contas é no sentido de que o alcance do referido dispositivo legal incide sobre o exercício da autotutela pela administração pública, quando da reapreciação dos atos administrativos por ela praticados. Em outras palavras, o TCU, ao decidir em processo de controle externo, exerce o controle sobre atos praticados por gestor público, **in casu**, sobre as contas especiais por ele submetidas, não se confundindo com o poder de revisão decorrente da autotutela.

12. Por seu turno, o STF, no âmbito do MS 25.641 (Min. Eros Grau, Pleno, DJe. de 22/2/2008), posteriormente confirmado em diversos outros julgados, reconheceu que o processo de tomada de contas instaurado perante o Tribunal de Contas da União é regido pela Lei 8.443/1992, que consubstancia norma especial em relação à Lei 9.784/1999. Por essa razão, não ocorre, no caso, a decadência, afastando a aplicação da lei adjetiva administrativa.

13. Como bem salientado pela unidade instrutiva, dado o caráter subsidiário da Lei 9.784/1999 em relação à Lei 8.443/1992, a Lei do Processo Administrativo encontra escopo de aplicação apenas em casos especiais, notadamente, naqueles em que este TCU possui a faculdade do exercício revisional de decisão anterior, com é o caso da revisão de ofício aplicada aos atos de pessoal sujeitos a registro, a teor do que estabelece a Súmula TCU 278, que fixou o marco inicial de contagem do prazo de cinco anos como sendo, justamente, o momento de aperfeiçoamento da decisão anterior, possível objeto de revisão.

14. Do mesmo modo, a incidência da Súmula TCU 282 - que reconheceu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra aqueles que causaram dano ao erário -, ao caso em análise, segundo já assentado na decisão recorrida, decorre do fato de tal verbete cuidar de ressarcimento ao erário decorrente de ilícito administrativo, a teor do que dispõe a parte final do art. 37, § 5º, da CF/1988, matéria tratada nos presentes autos.

15. Tal constatação também afasta o argumento de que poder-se-ia aplicar as disposições da Repercussão Geral 666, do STF, porquanto esta se refere à ação de reparação de danos ao Erário decorrentes de ilícitos civis, conforme já restou esclarecido na decisão que apreciou os aclaratórios movidos pelo ora recorrente.

16. Entende o apelante que a decisão guerreada estaria equivocada ao afirmar inexistir identidade temática entre o presente caso e a Repercussão Geral 899 do STF, ainda em análise no âmbito da Corte Suprema, o que ensejaria o sobrestamento do presente feito. A seu ver, em ambos os casos, a tese principal é a estabilização de atos em razão do decurso de determinado lapso temporal e a possibilidade de Tribunais de Contas aplicarem sanções.

17. A Repercussão Geral 899 do STF foi reconhecida no âmbito do RE 636.886/AL, ainda pendente de julgamento. Cuida ela da “prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas”.

18. Na seara do TCU, a questão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário restou pacificada quando da aprovação da Súmula 282, conforme já descortinado neste voto. No âmbito do STF, vale dizer, ainda que suspenso, vigorava o mesmo entendimento daquele exarado no âmbito do MS 26.210 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 10/10/2008), pelo reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do TCU.

19. Observo que a ordem de sobrestamento de todos os processos que tramitam em território nacional – em face do disposto no § 5º, art. 1035 do CPC, exarada pelo Ministro Teori Zavascki, então Relator do RE 636.886/AL, até por força do tema relacionado à repercussão geral reconhecida, que supõe a prévia existência de decisão do Tribunal de Contas a fundar a ação cuja eventual prescrição a Corte Suprema avalia -, alcança apenas os processos judiciais. Tanto é assim que foram oficiados da

decisão suspensiva do STF que reconheceu a repercussão geral apenas órgãos integrantes do Poder Judiciário.

20. Pelas razões expostas e considerando a independência das instâncias administrativa e judicial, entendo não haver motivo justo a fundar o sobrestamento da presente TCE no âmbito do TCU. Nesse sentido, cabe mencionar o Acórdão 8.712/2017-TCU-2ª Câmara, de relatoria do **Ministro Augusto Nardes**.

21. O recorrente defende que a natureza jurídica de subvenção dos recursos repassados no contrato em análise seria um modo de doação pela qual um órgão público assume parte da carga financeira de outro órgão ou de um particular, pois afastaria a existência de dano ao erário. Assevera que, ao estimular o desenvolvimento tecnológico, a Administração Pública não objetivava, ao final do contrato, adquirir nada, mas, apenas, promover o desenvolvimento de experiências e ampliar o conhecimento tecnológico na área, pois a subvenção não implica contraprestação do donatário ao doador, mas apenas imposição de um pequeno sacrifício ao donatário.

22. Contudo, ao contrário do que sustenta o recorrente, as subvenções econômicas, a teor do disposto no art. 12, § 3º, inciso II, da Lei 4.320/1964, e no art. 19, § 2º, inciso I, da Lei 10.973/2004, não se constituem em empréstimos gratuitos, a fundo perdido, a favor de instituição privada, com o objetivo exclusivo de incentivar o desenvolvimento de pesquisa em área de interesse público, como clama o apelante em suas razões recursais. Muito menos se prestam a financiar pesquisas, cujo risco de insucesso seja imposto ao ente público concedente.

23. Expressa disposição legal encartada no § 3º do art. 19 da Lei 10.973/2004 prevê que a concessão de subvenção econômica à empresa implica, obrigatoriamente, a assunção de contrapartida pela beneficiária. Para tanto, formaliza-se instrumento de ajuste, em regra sob a forma de contrato, em que os direitos e as obrigações dos signatários devem estar claramente delineados, bem como os objetivos a serem atingidos e as contrapartidas aplicáveis, conforme se observa, **in casu**, do Contrato de Concessão de Subvenção Econômica 01.07.0056.00 (peça 1, p. 78-94).

24. O plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 98-146) previa, entre as metas físicas, além do planejamento e desenvolvimento dos produtos, a pré-produção de TV HDTV e de celular ISDB, o que não foi observado. Em relação ao conversor digital, a fase de pré-produção alcançou o percentual de execução de 80% (peça 2, p. 387).

25. Ao se dispor a subvencionar a IGB Eletrônica em mais de R\$ 5,3 milhões, em valores de 2007, para a elaboração de novos produtos para a recepção de televisão digital, o Governo Federal, representado pela Finep, esperava, em última instância, auferir benefícios para a sociedade, que poderia se utilizar desses novos produtos, pois se assim não fosse, não haveria motivo justo a embasar a subvenção em análise.

26. Ressalta o apelante que teria ocorrido execução parcial do contrato em epígrafe, na medida em que, mesmo diante do repasse de 54,8% dos recursos à IGB Eletrônica, foi cumprido cerca de 60% a 70% das metas e atividades previstas, fato que impossibilitaria a devolução total da subvenção repassada. Afirma que, após cada repasse de recurso, a IGB Eletrônica teria adimplido plano de trabalho parcial aprovado pela Finep, de sorte que foi a Finep, por conta de sua política financeira, quem suspendeu os novos repasses, inviabilizando a completa execução do plano de trabalho em razão da insuficiência de recursos.

27. Consoante restou demonstrado na decisão recorrida, a Finep, por força contratual (Cláusula 5º, item 2, letra d – peça 1, p. 82), deveria se assegurar da adimplência da empresa subvencionada junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), por meio da exigência da apresentação da Certidão Negativa de Débito (CND). A apresentação do dito documento à Finep era, inclusive, condição prévia a ser atendida para a realização dos desembolsos previstos no ajuste. Desse modo, não cabe razão ao apelante quando imputa à Finep a responsabilidade pela suspensão dos

desembolsos avançados, na medida em que foi a própria IGB Eletrônica quem deu causa à referida suspensão.

28. Ademais, a Finep, em pesquisas junto ao Serasa, identificou a existência de quatro processos de falência da empresa Gradiente Eletrônica S.A., fato que apontava sua fragilidade financeira e operacional a ensejar, inclusive, pedido de prorrogação de prazo para execução do convênio (peça 2, p. 81-89). Tal cenário, da forma como se apresentou e dentro de um juízo de prudência, também reclamava pela suspensão dos pagamentos pela Finep, sob o risco de a empresa Gradiente não cumprir a contrapartida avençada.

29. Com relação aos produtos a serem desenvolvidos, apenas o conversor digital-analógico foi finalizado, ficando pendentes de entrega a televisão de alta definição, que estava na fase final de desenvolvimento, e o celular com recepção de sinal de TV, cujo desenvolvimento havia sido apenas iniciado. Contudo, o conversor digital-analógico nem mesmo chegou ao mercado, pois as atividades da empresa subvencionada foram interrompidas antes do início de sua produção, conforme se depreende de relatório técnico da Finep (peça 2, p. 387-388).

30. É de se concluir, portanto, que a execução parcial do contrato - cuja execução física tinha atingido entre 60% a 70%, ante um repasse de recurso federal da ordem 54,8%, conforme alegado pelo recorrente e reconhecido pela Finep (peça 2, p. 387) - não trouxe benefício para a sociedade, como era de se esperar. As razões recursais agora aviadas não foram aptas a demonstrar a utilidade daquilo que foi executado em favor da coletividade.

31. Acerca do tema, firme é a jurisprudência do TCU no sentido de que a execução parcial de convênio, ajuste ou outro instrumento congênere não está apta a ensejar a redução do débito correspondente, a menos que reste demonstrada a utilidade para o público alvo daquilo que foi parcialmente executado. Nesse sentido, cabe mencionar os Acórdãos 852/2015-TCU-Plenário, 1.559/2011-TCU-2ª Câmara, 1.731/2015-TCU-1ª Câmara e 1.960/2015-TCU-1ª Câmara.

32. Alega o recorrente que descaberia sua responsabilização solidária pelo débito junto com a IGB Eletrônica, cuja ocorrência somente seria admitida por expressa disposição de lei ou de manifestação de vontade das partes envolvidas, nos termos do art. 265 do Código Civil. No caso em exame, entende que as obrigações decorrentes do Contrato de Subvenção 01.07.0056.00 foram assumidas pela empresa signatária, o que afastaria a solidariedade de seus sócios.

33. Argui o apelante, por fim, que estaria o TCU impossibilitado de aplicar a teoria da desconconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 50 do Código Civil, para alcançar os bens do ora recorrente, porquanto inexistentes os requisitos autorizadores da medida, nem mesmo poderia se utilizar das disposições do art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, em razão de não ter havido dano ao erário.

34. Os argumentos trazidos em sede de razões recursais não guardam sintonia com a legislação e jurisprudência aplicáveis à responsabilização solidária por dano ao erário de empresa e seus administradores.

35. Análise empreendida pelo tomador de contas (peça 2, p. 448) demonstra que os Srs. Eugênio Staub e Moris Arditti, então presidente e vice-presidente da IGB Eletrônica, eram os responsáveis pela gestão dos recursos federais recebidos pela empresa. Ambos administradores deveriam ter adotado as medidas necessárias para garantir a boa e regular aplicação dos recursos federais a eles confiados, conduta esta não observada em face da ocorrência dos prejuízos ao erário amplamente demonstrados nos autos.

36. A responsabilidade do apelante, em solidariedade com o Sr. Eugênio Staub e com a empresa IGB Eletrônica, pela correta utilização dos recursos públicos, na condição de gestor dos recursos federais repassados, decorre de expressa disposição constitucional posta no parágrafo único

do art. 70 da CF/1988, com redação dada pela EC 19/1998, e parte final do inciso II, do art. 71, da Carta Maior, assim erigidos:

Art. 70 (..)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71 (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público

37. Vale dizer que os dispositivos constitucionais aqui evocados, em conjunto com os regramentos constantes dos arts. 1º, incisos I e IX, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, serviram de base, inclusive, para reiteradas decisões desta Corte, em casos análogos, apontando a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado, destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública, com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos, entendimento pacificado no âmbito do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, que apreciou incidente de uniformização de jurisprudência acerca da questão.

38. Na mesma ocasião, esta Corte assentou o entendimento de que a dita responsabilização solidária da pessoa física não careceria da desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do que estabelece o art. 50 do Código Civil, tendo em conta que o dever de prestar contas dos recursos públicos a ela repassados seria inerente à atribuição de administrá-los para a consecução da finalidade pública, mandamento de estatura constitucional.

39. Nesse contexto, esta Corte aprovou a Súmula TCU 286, assim exarada:

A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

40. **In casu**, portanto, não há que se falar na aplicação do art. 265 do Código Civil, nem mesmo das disposições do art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei 8.443/1992.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de março de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator