

VOTO

Em julgamento, recurso de reconsideração interposto por Marina Tigre Vasconcelos Pitt de Almeida contra o Acórdão 9.282/2021-TCU-Segunda Câmara, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas da empresa Camará Filmes Ltda., condenando-a ao pagamento do débito apurado e aplicando-lhe multa.

2. A tomada de contas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) em desfavor da empresa Camará Filmes Ltda. e de seu único sócio, Germano Porto Carreiro de Vasconcelos Coelho, em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos federais captados mediante incentivo fiscal da Lei do Audiovisual, em face da omissão no dever de prestar contas. Os recursos estavam destinados à produção do filme de longa metragem “História de um Valente”, baseado na vida do líder revolucionário pernambucano Gregório Bezerra.

3. No julgamento, o Tribunal excluiu Germano Porto Carreiro de Vasconcelos Coelho da relação processual, por entender que ele não poderia ser responsabilizado pela irregularidade verificada, pois falecera em 17/10/2010, antes do término do prazo para a conclusão do projeto, em março de 2011. Quanto à empresa, apesar de o falecido ser o único sócio e ela ter sido dissolvida com a sua morte, não havia nos autos comprovação da liquidação da pessoa jurídica ou mesmo averbação da dissolução, razão pela qual foi condenada ao ressarcimento dos recursos captados.

4. Nesta oportunidade, a recorrente, sucessora exclusiva de Germano Porto Carreiro de Vasconcelos Coelho, buscou impugnar a decisão desta Corte aduzindo, em síntese, as seguintes questões, conforme mais detalhado no relatório precedente:

4.1. Impossibilidade de prestação de contas em razão da dissolução da Camará Filmes Ltda. e, por consequência, de responsabilização e imposição de sanção;

4.2. Condenação indireta do sócio remanescente, mesmo diante da ausência de dolo ou culpa;

4.3. Enriquecimento ilícito e sem causa da administração em decorrência da aplicação de sanção;

4.4. Inobservância dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB); e

4.5. Insegurança jurídica decorrente da decisão.

5. Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos (Serur) concluiu que não foram trazidos elementos suficientes para alterar a deliberação recorrida, razão pela qual, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU, propôs o conhecimento e o não provimento do apelo recursal.

II

6. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso deve ser conhecido, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

7. Quanto ao mérito, concordo com a análise empreendida pela secretaria especializada, transcrita no relatório precedente, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

8. A recorrente sustenta, inicialmente, a impossibilidade de prestação de contas em razão da dissolução da Camará Filmes Ltda. e, por consequência, a inadequação da responsabilização e da imposição de sanção à empresa. Contudo, conforme bem exposto pela Serur, o falecimento do sócio

remanescente e a conseguinte dissolução da sociedade limitada pressupõe o cumprimento de diversos deveres previstos no Código Civil (Lei 10.406/2002) não demonstrados no caso.

9. Assim, nos termos do art. 1.036 da Lei 10.406/2002, ocorrida a dissolução, caberia aos administradores providenciar imediatamente a investidura do liquidante, o qual teria a incumbência de averbar e publicar a ata, sentença ou instrumento de dissolução da sociedade, nos termos do inciso I do art. 1.103 do mencionado diploma legal. Caber-lhe-ia, também, ultimar os negócios da sociedade, realizar o ativo, pagar o passivo e partilhar o remanescente entre os sócios ou acionistas, conforme preconiza o inciso IV do art. 1.103 do Código Civil.

10. Tais disposições afastam, portanto, o argumento recursal de que, com o óbito do sócio remanescente, estaria extinto o dever de prestar contas dos recursos recebidos. No caso, cabia, ainda, à herdeira do sócio remanescente falecido ter se desincumbido dessa obrigação, conforme preceitua o art. 1.032 do Código Civil, a seguir transcrito:

“Art. 1.032. A retirada, exclusão ou morte do sócio, não o exime, ou a seus herdeiros, da responsabilidade pelas obrigações sociais anteriores, até dois anos após averbada a resolução da sociedade; nem nos dois primeiros casos, pelas posteriores e em igual prazo, enquanto não se requerer a averbação.”

11. Quanto ao segundo argumento recursal, sobre a condenação indireta do sócio remanescente em decorrência da responsabilização da Camará Filmes, não vislumbro fundamentos fáticos ou jurídicos que sustentem minimamente essa tese.

12. No caso, Germano Porto Carreiro de Vasconcelos Coelho foi excluído da relação processual, sob o fundamento de que ele não poderia ser responsabilizado pela irregularidade verificada, pois falecera em data anterior a do término do prazo para a conclusão do projeto.

13. Já a responsabilização da pessoa jurídica decorreu do fato de ela não ter demonstrado a regular aplicação dos recursos captados. Quanto a esse ponto, a recorrente afirma que o projeto já estava em fase de finalização, comercialização e distribuição, quando o sócio faleceu, motivo pelo qual supõe que todos os recursos captados devem ter sido aplicados. Acrescenta que não haveria, nos autos, qualquer elemento que milite em sentido contrário. Tais argumentos recursais subvertem, contudo, o ônus da prova, que no caso, recai sobre o proponente.

14. Não cabe, portanto, ao Tribunal demonstrar que os recursos não foram regularmente aplicados. Ao contrário, o dever de prestar contas e, assim, comprovar a regular aplicação dos valores, é da pessoa jurídica que os recebe e gerencia. Dever que lhe é atribuído pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, sendo também previsto em normas infraconstitucionais, inclusive mais específicas e aplicáveis ao presente caso, como a Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) e a Instrução Normativa 110/2012 da Ancine.

15. Conforme ressaltou a Serur, a morte do sócio remanescente não impede o cumprimento dessa obrigação, tendo em vista, inclusive, a estrutura da empresa, que contava com diretor ciente do projeto. Ademais, mesmo diante da dissolução, os administradores e liquidantes da empresa deveriam estar cientes da obrigação de prestar contas de forma tempestiva e de manter a guarda dos bens produzidos com recursos captados mediante incentivo fiscal.

16. Com relação ao terceiro argumento recursal, a recorrente sustenta que a aplicação de sanção importaria enriquecimento ilícito e sem causa da administração. Tais alegações não merecem prosperar.

17. No caso, a sanção decorreu da simples subsunção dos fatos à norma. Havendo omissão no dever originário de prestar contas, com a consequente não demonstração da regular aplicação dos recursos captados, surge o dever sucessivo de ressarcir o dano (item 9.2 do acórdão recorrido). Essa situação enseja, nos termos do art. 19 da Lei Orgânica do TCU, a possibilidade de aplicação da multa

prevista no art. 57 do mesmo diploma legal (item 9.3 do acórdão recorrido). Não houve, portanto, ilicitude alguma por parte do Tribunal, tampouco enriquecimento sem causa, tendo em vista que tanto o ressarcimento quanto a sanção apresentaram fundamento jurídico válido.

18. Quanto ao quarto argumento recursal, sobre a inobservância da LINDB, a recorrente sustenta que o TCU teria decidido com base em valor jurídico abstrato, sem considerar, as consequências práticas da decisão, o que seria vedado pelo art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942.

19. Não assiste razão à recorrente. Na interpretação de Marçal Justen Filho, o mencionado dispositivo legal estaria orientado a “reduzir a indeterminação das decisões estatais, que muitas vezes restringem-se a invocar princípios abstratos”¹. Segundo mencionado autor, “[s]e uma norma pode propiciar diferentes conclusões para o caso concreto, é indispensável analisar os potenciais efeitos pertinentes a cada qual”.

20. Ocorre que o fundamento jurídico utilizado pelo Tribunal, qual seja, omissão no dever de prestar contas, é hipótese bem delimitada e de conteúdo conhecido pela doutrina e jurisprudência, não apresentando alto grau de indeterminação e abstração, tampouco se enquadrando na noção de princípio ou valor abstrato a que se refere a LINDB.

21. Quanto ao quinto argumento recursal, a recorrente alega insegurança jurídica causada pela decisão condenatória, que teria sido proferida dez anos após os fatos sob julgamento. Em fundamento, suscita entendimento jurisprudencial segundo o qual o interregno de mais de dez anos da ocorrência do fato configuraria claro óbice à ampla defesa, diante da dificuldade de reconstituição dos fatos e da impossibilidade de se obter documentos necessários à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

22. Sobre essa questão, a jurisprudência desta Corte é no sentido de que somente é cabível o arquivamento de processos de tomada de contas especial nas hipóteses em que o transcurso de tempo superior a dez anos comprovadamente importe em obstáculos intransponíveis ao exercício do direito de defesa, competindo às partes, contudo, aduzir os elementos objetivos que demonstrem o real prejuízo (Acórdão 2.511/2015-TCU-Plenário).

23. Nesse sentido, o mero decurso de tempo não é, por si só, razão suficiente para o trancamento das contas, o qual somente ocorrerá, conforme mencionei, após a verificação de que o lapso temporal efetivamente prejudicou o exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório, o que não restou demonstrado no caso sob exame.

24. Como bem ressaltou a Serur, embora a condenação tenha ocorrido após mais de dez anos da captação e da execução do projeto, a recorrente foi notificada tempestivamente da necessidade de apresentação da prestação de contas, conforme demonstram as diversas comunicações acostadas aos autos (peças 24, 25, 32, 36, 38-40, 41, 42, 44, 45, 46-50, 55-56, 68-69, 77, 80). A própria recorrente, em 16/8/2013, encaminhou correspondência à Ancine requerendo a dilação de prazo para apresentação da prestação de contas (peça 28), o que demonstra que teve conhecimento oportunamente acerca da necessidade de cumprir com as obrigações da empresa.

25. Em complemento, ressalto que o TCU considerou a questão do transcurso do tempo ao disciplinar procedimentos afetos aos processos de TCE, ocasião em que previu a hipótese de dispensa de sua instauração quando o decurso de prazo entre a data da ocorrência do dano e a notificação do responsável seja superior a dez anos (Instrução Normativa-TCU 71/2012, art. 6º, inciso II). Esse dispositivo, no entanto, deve ser interpretado em conjunto com o art. 19 da mesma instrução normativa, o qual impede o arquivamento dos autos pelo mero transcurso do tempo na hipótese de já terem sido citados os responsáveis. De todo modo, essa hipótese não se ajusta ao caso sob exame.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018).

26. Com relação à prescrição da pretensão ressarcitória deste Tribunal, adoto, nestes autos, o entendimento reiterado desta Corte pela imprescritibilidade.

27. No que se refere à alegação quanto à aplicação do RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral) ao presente caso, limito-me a registrar o que restou consignado pelo próprio relator, Ministro Alexandre de Moraes (destaques acrescidos):

“Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que **a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível**; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título.

Reitere-se: **Após a conclusão da tomada de contas**, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964.”

28. Ou seja, não procede a alegação, visto que a própria Suprema Corte deixou claro que o RE 636.886/AL não se aplica aos processos de controle externo.

29. Quanto à pretensão punitiva, aplico os parâmetros estabelecidos no paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, prolatado em incidente de uniformização de jurisprudência, que estabeleceu o entendimento de que o Tribunal se subordina ao prazo decenal indicado no art. 205 do Código Civil. Assim, tendo por base esse precedente, não verifico a ocorrência da prescrição sancionatória, uma vez que a irregularidade se consumou em 1º/5/2011 (primeiro dia subsequente ao término do prazo para apresentação da prestação de contas) e o ato que ordenou a citação foi expedido em 26/8/2019, antes, portanto, do interregno de dez anos.

30. No mais, concordo com a análise empreendida pela secretaria especializada, no sentido de considerar que os argumentos apresentados pela recorrente não lograram afastar as irregularidades atribuídas à empresa Camará Filmes Ltda., uma vez que não foram trazidos elementos aptos a comprovar o correto emprego dos recursos federais captados mediante incentivo fiscal da Lei do Audiovisual.

31. Por fim, tenho que as demais alegações recursais foram suficientemente analisadas pela Serur, logo, por dever de síntese e objetividade processuais, remeto à instrução reproduzida no relatório que compõe esta decisão.

32. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretende a recorrente. Feitas essas considerações, entendo que deve ser negado provimento ao presente recurso, mantendo-se inalterada a deliberação ora impugnada.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de setembro de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS



Relator