

VOTO

Devido à omissão no dever de prestar contas do Convênio 658.376/2009, firmado entre o FNDE e o Município de Araguaã/MA para a construção de uma escola infantil, o ex-prefeito Márcio Regino Mendonça Webá, revel perante a citação que lhe foi dirigida, teve suas contas especiais julgadas irregulares, com condenação em débito e multa, na forma do Acórdão 12.900/2018-TCU-1ª Câmara, ora recorrido.

2. Na presente fase recursal, o ex-prefeito alega, sinteticamente, que “o dever de prestar contas (...) não é pessoal do Prefeito, mas sim, da pessoa jurídica, ou seja, do Município”, e que tal obrigação “surgiu no mandato do Prefeito posterior”. Afirma que “os recursos repassados à conta do convênio (...), no mandato do peticionante, foram aplicados no seu objeto”, e que “as falhas apontadas na execução do convênio somente vieram a termos após o mandato eletivo do recorrente”. Ao insistir que não causou prejuízo, indaga qual seria o parâmetro para imputação de débito e aplicação de multa. Tendo por base o art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, deduz que “não haverá multa sem a existência e apuração do prejuízo para aferir sua proporcionalidade.” E conclui com a seguinte reflexão: “se a multa é na proporção do prejuízo, deve, e é imperativo que primeiro se apure e se demonstre o dano, para, empós, aplicar a sanção na mesma proporção do prejuízo causado.” (peça 59)

3. Instruído o mérito do recurso, a unidade técnica propõe que lhe seja negado provimento. Explica que a responsabilidade é pela gestão do convênio, que cabe ao prefeito, e não ao município como pessoa jurídica. Por outro lado, ainda que a data final para prestação de contas tenha sido no mandato seguinte, observa que o sucessor se eximiu de responsabilidade quando tomou providências judiciais contra o ex-prefeito Márcio Regino Mendonça Webá, conforme reconhecido pelo FNDE e pela deliberação recorrida. Esclarece que o débito resulta do fato de que “as contas não foram prestadas, não sendo comprovada, portanto, a regularidade no uso dos recursos públicos”. Por fim, compreende que “a multa de dois milhões de reais parece razoável, sopesando-se a gravidade da conduta do responsável, omissio em seu dever constitucional de prestar contas, considerando-se, ainda, que o débito envolve a vultosa quantia de pouco mais de R\$ 2 milhões, atualizada monetariamente, sem juros, até 1º/10/2018”.

4. Por sua vez, o Ministério Público junto ao TCU defende que o recurso seja parcialmente provido, para redução do valor da multa, pois, tendo correspondido a “91% do débito”, “desborda da proporcionalidade, por exceder a reprovabilidade concreta da conduta do agente”.

5. Com relação à efetiva responsabilidade do ex-prefeito Márcio Regino Mendonça Webá em comprovar a regular aplicação dos valores envolvidos no convênio, concordo com os pareceres da unidade técnica e do MPTCU.

6. Nos termos do art. 5º, inciso VII, da Lei 8.443/1992, a jurisdição do TCU abrange “os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio (...)”. Ora, quem decide sobre a aplicação de recursos é o gestor público, ou seja, o prefeito ou a pessoa que, como signatária, assume as obrigações conveniadas, inclusive a de prestar contas. Portanto, a responsabilidade, no caso, é pessoal do prefeito, e não do município.

7. É absoluta a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que constitui responsabilidade pessoal do gestor do município, e não da pessoa jurídica conveniente, a restituição de valores recebidos mediante convênio, quando o objeto não é atingido ou quando não há prestação de contas (v. Acórdãos 1.418/2009-TCU-Plenário, 6.235/2013-TCU-2ª Câmara, 3.101/2016-TCU-1ª Câmara, 5.742/2016-TCU-1ª Câmara).

8. Não foi desconsiderado que, no convênio em tela, o prazo para prestação de contas se estendeu até o mandato subsequente. Entretanto, segundo se verifica dos autos, foi o ex-prefeito

Márcio Regino Mendonça Webá quem geriu integralmente os recursos transferidos pelo FNDE, cuja última parcela entrou na conta específica em 25/9/2012, mais de três meses, portanto, antes do encerramento do seu mandato.

9. Na representação civil e criminal que o Município de Araguañ/MA encaminhou ao Ministério Público Federal, o prefeito sucessor registra que a obra de construção da “escola educacional infantil tipo creche”, objeto do Convênio 658.376/2009, “nunca foi concluída, encontrando-se paralisada e abandonada pela empresa [contratada], sendo que a mesma já recebeu valores referentes (...)”. (peça 2, p. 219)

10. Segundo o último relatório de vistoria elaborado pelo FNDE e juntado ao processo, em 5/7/2012 a obra estava com execução de 60,28%. (peça 2, p. 182)

11. Cumpre observar que o convênio foi assinado em 30/12/2009 e tinha vigência inicial de 540 dias, isto é, até 22/6/2011 (peça 1, p. 206, e peça 2, p. 22). Ocorre que, por “descuidos e incorreções administrativas, aliados a dificuldade da empresa vencedora da licitação, a obra foi iniciada com atraso de quase um ano”, de acordo com informação prestada ao FNDE pelo próprio então prefeito Márcio Regino Mendonça Webá, em 30/5/2012 (peça 2, p. 141).

12. Em razão dos diversos atrasos no cronograma de execução, a vigência do convênio foi prorrogada por quatro vezes, acabando por ser fixada, conforme o último termo aditivo, em 31/12/2012, último dia do mandato do prefeito Márcio Regino Mendonça Webá. (peça 2, p. 149)

13. Considerando que os recursos do convênio deveriam ser aplicados dentro da respectiva vigência, confirma-se que toda a sua gestão coube ao prefeito Márcio Regino Mendonça Webá, que jogou para o sucessor apenas a tarefa de providenciar a prestação de contas.

14. À vista de tantos percalços de execução, e do indicativo de que a obra não foi concluída no prazo de vigência, inteiramente sob a gestão do prefeito Márcio Regino Mendonça Webá, nem mesmo teria sido disponibilizada parcialmente à comunidade, não procede sua tentativa de se isentar de responsabilidade e transferi-la ao sucessor.

15. Daí também não se sustenta a tese do recorrente de que o dano não existe ou não está comprovado. Na verdade, o gestor público é depositário dos valores que lhe são confiados, de modo que deve restituí-los ao erário quando não demonstra que tiveram a adequada aplicação. Se sua falta de demonstração é plena, o débito é integral.

16. Na linha da jurisprudência do TCU, a não comprovação da aplicação de recursos, sobretudo por omissão no dever de prestar contas, enseja, indubitavelmente, a condenação em débito (v. Acórdãos 4.661/2008-TCU-1ª Câmara, 9.907/2011-TCU-2ª Câmara, 9.889/2011-TCU-2ª Câmara, 10.922/2011-TCU-2ª Câmara, 1.700/2008-TCU-1ª Câmara, 1.616/2015-TCU-1ª Câmara).

17. Por conseguinte, configurado o débito, é cabível a multa proporcional, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, que complementa o art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, mencionado pelo recorrente.

18. Quanto à discussão iniciada pela unidade técnica a respeito da dosimetria da multa cominada pelo Acórdão 12.900/2018-TCU-1ª Câmara, que foi o ponto de divergência de entendimento com o Ministério Público junto ao TCU, não vejo nela nenhuma pertinência para o momento, visto que não constitui propriamente objeto do recurso.

19. De fato, não se encontra, entre os argumentos recursais, nenhuma impugnação sobre possível excesso no valor da multa estipulada. O recorrente sequer atacou a multa diretamente, restringindo-se a tratar da sua dependência em relação ao débito, que, se hipoteticamente afastado, teria a consequência de também afastá-la.

20. No recurso, pretende-se somente dizer que o dano é pressuposto necessário para a multa proporcional, que assim não teria lugar na falta daquele. Como o recorrente considera que não houve dano, consequentemente não poderia haver multa. No entanto, conforme consignei anteriormente, sua premissa de que não há dano é totalmente equivocada.

21. Tendo por base, supletivamente, o art. 1.013, *caput*, do Código de Processo Civil, o efeito devolutivo do recurso limita ao colegiado *ad quem* “o conhecimento da matéria impugnada” (grifei). A princípio, portanto, a questão da razoabilidade da multa não poderia ser revisada, já que não foi desafiada pelo recorrente.

22. Não obstante, o § 1º do citado dispositivo legal abre a possibilidade de apreciação de todas as questões “suscitadas” no processo, “desde que relativas ao capítulo impugnado”, ou seja, permite que o julgador *ad quem* tenha em conta outras observações relacionadas ao quesito da deliberação recorrida contestado.

23. Porém, ainda que se interpretasse que o recorrente quis mesmo impugnar a multa, o que de fato não ocorreu, não verifico a existência de espaço e utilidade para aqui revolver o tema. Sendo assim, proponho que seja negado provimento ao presente recurso de reconsideração contra o Acórdão 12.900/2018-TCU-1ª Câmara.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de setembro de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator