

TC-027.863/2009-1
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial constituída em cumprimento ao disposto no Acórdão 1.735, proferido pela Segunda Câmara do TCU em sessão extraordinária realizada em 14/4/2009, nos autos do processo que cuida da prestação de contas do Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará – Cefet/PA relativa ao exercício de 2001.

Na oportunidade em que prolatou aquela deliberação, o Tribunal, considerando a grande quantidade de irregularidades constatadas na referida prestação de contas, bem como o grande número de gestores, servidores e particulares envolvidos, entendeu que, por questão de racionalidade administrativa, aquelas irregularidades, organizadas por eventos, deveriam ser examinadas separadamente. Nesse sentido, determinou o Tribunal que as audiências e diligências fossem realizadas nos próprios autos daquele TC-016.089/2002-4 e que as citações fossem realizadas em processos apartados de tomada de contas especial.

Esta TCE cuida especificamente da apuração do dano decorrente de irregularidades havidas na arrecadação e na aplicação de recursos auferidos pelo Cefet/PA em contrato celebrado em 12/2/2001 com a empresa privada Alumínio Brasileiro S.A. – Albras (peça 33). Previu-se, nesse contrato, que a instituição de ensino deveria, em troca de contraprestação financeira no valor de R\$ 96.068,00, oferecer curso de qualificação técnica na área da indústria metalúrgica de alumínio a 50 empregados daquela empresa. A Controladoria-Geral da União – CGU cuidou do relacionamento havido entre o Cefet/PA e a Albras no item 24 do Relatório de Auditoria 087863, datado de 24/9/2002, elaborado com vistas a avaliar a gestão do Cefet/PA referente ao exercício de 2001 (folha 56 do volume principal do TC-016.089/2002-4), e também no item 20 da Nota Técnica 8, de 7/7/2003 (páginas 34/36 da peça 32).

Apontou-se, nesta tomada de contas especial, dano no valor de R\$ 94.880,00, referente a 7/7/2003, atribuindo-se responsabilidade por esse dano aos seguintes gestores do Cefet/PA à época dos fatos: Sr. Sérgio Cabeça Braz, diretor-geral e ordenador de despesas, Sr. Wilson Tavares von Paumgarten, coordenador de planejamento, diretor-geral substituto e ordenador de despesas substituto, Sra. Maria Francisca Tereza Martins de Souza, diretora administrativa, Sra. Maria Rita Vasconcelos da Cruz Quaresma, chefe do departamento de administração e diretora administrativa substituta, e Sra. Maria Auxiliadora Souza dos Anjos, chefe da divisão financeira e contábil.

Após examinar as alegações de defesa que os referidos gestores trouxeram aos autos em resposta às citações que lhes foram dirigidas, a Secex/PA propõe ao Tribunal que, juntamente com a adoção de outras medidas, de caráter complementar, rejeite as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, julgue irregulares as suas contas, condene-os em débito, solidariamente, e aplique, a cada um deles, a multa prevista no artigo 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 (páginas 16/17 da peça 37).

- II -

Entendo que as alegações de defesa apresentadas pelos gestores do Cefet/PA arrolados nesta tomada de contas especial não logram afastar suas responsabilidades pela irregular gestão dos recursos financeiros provenientes de receitas próprias auferidas pela entidade – arrecadadas em conta corrente específica mantida no Banco do Brasil S.A., e não na Conta Única do Tesouro Nacional, como haveria de ser – em decorrência de prestação de serviços à empresa Albras S.A. no exercício de 2001. Alinho-me, assim, no que tange à rejeição dessas alegações, à proposta de encaminhamento oferecida pela Secex/PA.

Todavia, com as vênias de estilo, permito-me divergir daquela proposição oferecida pela Secex/PA no que diz respeito ao dano envolvido nesta tomada de contas especial. A meu ver, houve, com efeito, dano no caso em exame, mas, pelas razões adiante apresentadas, entendo que esse dano não corresponde ao inicialmente apontado nesta TCE, o qual serviu de base à realização das citações dos responsáveis.

Ao celebrar contrato com a empresa Albras, o Cefet/PA tinha, por certo, a expectativa de auferir receita própria correspondente ao preço ajustado e, com os recursos arrecadados, custear as despesas necessárias à prestação do serviço contratado. Ao fim da execução contratual, o valor de eventual diferença entre as receitas auferidas e as despesas realizadas deveria ser incorporado ao patrimônio do Cefet/PA. Os autos indicam, no entanto, que não se verificou essa diferença, ou seja, as receitas auferidas pela instituição de ensino equivaleram aos custos do serviço prestado: R\$ 94.880,00, referente ao pagamento do pessoal envolvido na realização do curso de qualificação, mais R\$ 1.188,00, referente a recursos materiais e a outros gastos relacionados ao evento.

O débito apontado inicialmente nesta tomada de contas especial corresponde à totalidade do valor despendido pelo Cefet/PA com o pagamento de pessoal. Essa apuração de dano decorreu do entendimento de que foram irregularmente escalados, para a realização do considerado curso, professores e coordenadores do quadro de pessoal do próprio Cefet/PA. A CGU, no referido item 20 da Nota Técnica 8/2003, sustentou que “há vedação deste tipo de despesa, já que a Lei n.º 10.524 de 25 de julho de 2002, dispondo sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003, no seu art. 29, Inciso VIII, veda o ***‘pagamento, a qualquer título, a servidor da administração pública por serviços de consultoria ou assistência técnica, com recursos provenientes de convênio, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres.’***” (destaque do original).

A apuração do dano, assim feita, a mim se revela inadequada. Primeiramente, deve-se notar que a vedação apontada pela CGU, contida no aludido dispositivo da Lei 10.524/2002, inseriu-se entre as diretrizes orçamentárias referentes ao exercício de 2003, não se aplicando, pois, aos fatos ora em exame, todos eles praticados no exercício de 2001. Ademais, aquela vedação diz respeito à utilização de recursos públicos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, e não à utilização de recursos oriundos de contrato celebrado com empresa privada. Mas, apenas para argumentar, ainda que se admita que os pagamentos efetuados a professores e coordenadores do Cefet/PA com os recursos recebidos da Albras tenham, de fato, configurado uma irregularidade, é de se notar que, tivesse a instituição de ensino escolhido outros profissionais, e não seus próprios servidores, para prestar serviços à Albras, não escaparia ela de incorrer em gastos com pessoal. Assim, fazer corresponder o dano nesta TCE à totalidade dos valores despendidos pelo Cefet/PA com o pagamento de pessoal equivale a afirmar que o custo com esse tipo de despesa, para fins de apuração do dano, deve ser considerado nulo, o que, é de se convir, denota um contrassenso. Ademais, há de se considerar que não se apontaram, nos autos, indícios de que os valores pagos pelo Cefet/PA a professores e coordenadores de seu quadro de pessoal, com os recursos financeiros oriundos do contrato celebrado com a Albras, discrepam dos

valores que usualmente eram praticados no mercado para o tipo de treinamento de que cuidou aquela avença.

No meu entender, o dano que realmente se configurou no caso em tela deriva do fato de a atribuição, a servidores do Cefet/PA, da execução do curso de qualificação previsto no contrato celebrado com a Albras, ter implicado inegável prejuízo para aquela instituição de ensino, decorrente do irregular desvio de sua força de trabalho para outras atividades. Trata-se de um dano, sem dúvida, mas de valor incerto, uma vez que, decorridos mais de dez anos desde a época em que ocorreram os fatos, seria extremamente difícil ou mesmo inviável quantificá-lo.

Dessa forma, considerando que, na jurisdição de contas, débito é o prejuízo a que se refere o artigo 71, inciso II, parte final, da Constituição Federal, referenciado por dano na Lei 8.443/1992, que pode ser devidamente quantificado, e considerando, ainda, que não há, no caso em apreciação, meios de se quantificar o dano decorrente das irregularidades praticadas pelos gestores do Cefet/PA responsabilizados nesta TCE, então é de se concluir pela inviabilidade de se definir débito nesta tomada de contas especial. Em sendo assim, a situação daqueles gestores remete à previsão normativa contida no artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, o que implica dizer que suas contas devem ser julgadas irregulares, por “dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico”, devendo-se aplicar a todos eles multas individualizadas com base no que dispõe o artigo 19, parágrafo único, em combinação com o disposto no artigo 58, inciso I, daquela mesma lei.

Lembro, a propósito, que todos os gestores responsabilizados nesta tomada de contas especial constam do rol de responsáveis do Cefet/PA relativo ao exercício de 2001, cujas contas, tratadas no supramencionado TC-016.089/2002-4, ainda aguardam julgamento pelo TCU. Em razão disso, não há óbices a que aqueles gestores sejam apenados com multas em sede desta TCE.

- III -

Antes de fechar este parecer, permito-me lançar algumas linhas com o intuito de esclarecer por que a responsabilização por dano, nesta tomada de contas especial, foi procedida de forma adequada.

A meu ver, todos os gestores do Cefet/PA responsabilizados nesta tomada de contas especial tinham, em razão, justamente, das obrigações inerentes aos cargos que ocupavam naquela instituição, o dever de comprovar a boa e regular aplicação de todos os recursos relacionados ao contrato firmado pelo Cefet/PA com a Albras. A responsabilização de vários gestores da instituição decorreu do fato de aquele contrato ter envolvido várias etapas, atividades e decisões, todas elas relacionadas às atribuições que cabiam, por dever de ofício, àqueles gestores, tais como, entre outras, as tratativas da instituição de ensino com a empresa privada, o planejamento do curso de qualificação, a celebração do contrato, a indicação e a alocação dos recursos humanos necessários à realização do curso, o recebimento e a contabilização da contraprestação financeira recebida da empresa privada e o pagamento de instrutores e coordenadores, com consequente contabilização.

Dessa forma, se do contrato celebrado com a Albras decorreu dano, então todos aqueles gestores haveriam, mesmo, de ser chamados, como de fato foram, para comprovarem que o dano não existiu ou que, tendo existido, não foram eles que lhe deram causa. Como os considerados gestores não lograram comprovar nem uma coisa nem outra, devem, então, responder por aquele dano. A base jurídica para esse entendimento está na própria Constituição Federal. Senão, vejamos.

O artigo 71, inciso II, parte final, da CF, estabelece que a responsabilização de gestor público por dano ao erário depende da comprovação de que o gestor deu causa ao dano. É de se perceber, no entanto, que esse dispositivo constitucional não esclarece, por si só, se é do Estado o ônus de provar o nexo de causalidade entre a conduta do gestor público e o dano causado ao erário

ou se, de modo inverso, recai sobre o gestor público o ônus de apresentar prova de que não deu causa ao dano. Contudo, a solução para essa questão é encontrada em outro dispositivo constitucional: o parágrafo único do artigo 70. Esse dispositivo, ao preconizar, de forma ampla, a obrigação de prestar contas da gestão de recursos que de qualquer modo interessam ao patrimônio público, serve a veicular a cristalina mensagem normativa de que é aquele – pessoa física ou jurídica, pública ou privada – a quem se atribui a considerada gestão que deve provar a devida aplicação dos recursos que lhe foram confiados. Não há o mínimo espaço para se dispensar a esse dispositivo constitucional uma interpretação que pudesse lhe inverter o sentido quanto ao ônus da prova, isto é, que levasse à conclusão de que caberia ao Estado a iniciativa e o esforço de buscar provas de que os recursos foram ou não empregados nos fins a que se destinavam. A mensagem contida no parágrafo único do artigo 70 da CF é tão clara que prescinde de norma infraconstitucional que lhe esclareça o sentido. Mas, ainda que assim não fosse, os dizeres do artigo 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, serviriam – e na verdade servem, pois se trata de uma norma recepcionada pela CF/1988 – a espantar quaisquer dúvidas sobre o assunto: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”.

A conclusão acima exposta reforça o entendimento de que os dispositivos da Constituição acima referenciados – parágrafo único do artigo 70 e artigo 71, inciso II, parte final – são verdadeiramente complementares e interdependentes, pelo que devem ser interpretados em conjunto, sempre com a consideração da estreita e recíproca relação normativa com que foram erguidos pelo constituinte. Porém, faz-se necessário observar que, no exercício da interpretação desses dois dispositivos, é preciso ter o cuidado de não confundir as mensagens normativas que são próprias e distintivas de cada um deles. Faço essa observação com o intuito de denunciar o equívoco que representa a responsabilização de um gestor por prejuízo experimentado pelo erário tão somente em função de recair sobre aquele gestor a obrigação de prestar contas. Por força do que é estabelecido no artigo 71, inciso II, parte final, da CF, não há que se falar em responsabilidade objetiva daquele a quem se confiou a gestão pública. Ou seja, para a responsabilização do gestor, é preciso que este tenha dado causa ao dano.

Todavia, é importantíssimo notar que, uma vez mais tomados em combinação, o artigo 70, parágrafo único, e o artigo 71, inciso II, parte final, da CF, a toda evidência fixam uma presunção da responsabilidade pelo dano ao erário. Afinal, desses dispositivos pode-se extrair a lógica intelecção de que cabe ao próprio gestor público provar que deu a devida aplicação aos recursos que lhe foram confiados pelo Estado ou, caso os recursos não tenham tido a devida aplicação, provar que não deu causa a esse malogro, de tal modo que, caso o gestor não consiga provar nem uma coisa nem outra, opera-se, então, a presunção de que foi ele o causador daquele dano. Não se trata, evidentemente, de uma presunção absoluta (presunção *iuris et de iure*), mas, sim, de uma presunção relativa, que admite prova em contrário (presunção *iuris tantum*): se o gestor lograr provar que não deu causa ao dano ao erário, afastada restará a sua responsabilidade, mas, se, por outro lado, não conseguir provar que não deu causa àquele dano, presumir-se-á a sua responsabilidade. Tudo se opera, pois, como se o Estado dirigisse ao gestor público as seguintes palavras: “A não ser que me prove o contrário, gestor, foi você que deu causa ao prejuízo que meus cofres sofreram em razão de não terem sido devidamente aplicados os recursos que lhe confiei com vistas à satisfação de uma finalidade pública.”.

- IV -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU propõe ao Tribunal que rejeite as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Sérgio Cabeça Braz e Wilson

Tavares von Paumgarten e pelas Sras. Maria Francisca Tereza Martins de Souza, Maria Rita Vasconcelos da Cruz Quaresma e Maria Auxiliadora Souza dos Anjos, julgue irregulares suas contas, com fundamento no que dispõe o artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, e aplique multa a cada um deles, com base no que dispõe o artigo 19, parágrafo único, em combinação com o disposto no artigo 58, inciso I, daquela mesma lei.

Ministério Público, em 23 de novembro de 2012.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral