

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 018.721/2007-6

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

Recorrente: Paulo Ricardo Santos Nunes (CPF 314.972.920-34).

Advogados: Leopoldo Rodrigues Portela (OAB/DF 24.927),
Valmir Floriano Vieira de Andrade (OAB/DF 26.778).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONCESSÃO DE PASSAGENS E DIÁRIAS SEM COMPROVAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS OU NOVOS ELEMENTOS QUE JUSTIFIQUEM ALTERAÇÃO DO JULGADO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a abaixo transcrita manifestação da Secretaria de Recursos – Serur (peça 121) nestes autos, que contou com o aval do diretor daquela unidade especializada e do representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 125):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de prestação de contas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), referente ao exercício de 2006.

HISTÓRICO

2. Informe-se que Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes não logrou, em sua maioria, sobretudo na condição de beneficiário, comprovar a aderência dos deslocamentos realizados para a sua cidade natal às finalidades institucionais da Anvisa, razão pela qual suas contas foram julgadas irregulares, tendo, ainda, sido condenado a restituir os valores impugnados aos cofres estatais.

3. Por meio do Acórdão 9.724/2011 – TCU – 1ª Câmara o Tribunal deliberou sobre a referida prestação de contas. Reproduz-se a seguir a referida decisão, naquilo que interessa para o deslinde da questão:

9.1 acolher as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis **Dirceu Raposo de Mello**, CPF nº 006.641.228-50, **Adelmo Nogueira de Vasconcelos**, CPF nº 115.932.451-49, **Wesley José Gadelha Beier**, CPF nº 352.027.181-87, **Dario Gama Duarte**, CPF nº 038.773.298-53, **Davi Rumel**, CPF nº 947.481.018-49, **Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques**, CPF nº 059.514.278-86, **Alúdimia de Fátima Oliveira Mendes**, CPF nº 353.815.409-06, **Victor Hugo Costa Travassos da Rosa**, CPF nº 008.165.822-20, e **Cristianne da Silva Gonçalves**, CPF nº 449.676.672-87;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis **Galdino Guttmann Bicho**, CPF nº 433.935.197-00 e **Franklin Rubinstein**, CPF nº 083.596.877-49.

9.3. rejeitar parcialmente as alegações de defesa e as razões de justificativa do Senhor **Paulo Ricardo Santos Nunes**, CPF nº 314.972.920-34;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas e em débito o Sr. **Paulo Ricardo Santos Nunes**, condenando-o ao pagamento das importâncias indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante o Tribunal o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

Nº processo (PCD)	Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)	
		Passagem	Diárias

6692	04/07/2006	3.098,24	552,43
8154	08/08/2006	2.418,24	411,35
8896	23/08/2006	1.818,24	411,35
10736	10/10/2006	1.725,38	411,35
13034	14/12/2006	2.294,06	552,43
13304	26/12/2006	2.427,41	674,26

9.5. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, aplicar ao Sr. **Paulo Ricardo Santos Nunes** multa no valor de R\$ 10.000,00, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. com fundamento no art. 28, I, da Lei nº 8.443/92, determinar o desconto dos valores devidos nos vencimentos do Sr. **Paulo Ricardo Santos Nunes**, caso não atendidas as notificações, observados os limites previstos na legislação pertinente;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações e caso o desconto nos vencimentos não tenha êxito;

9.8. com fundamento no artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei nº 8.443/92, julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. **Franklin Rubinstein** e da Sra. **Oacy de Mello Allende Toledo**, dando-lhes quitação;

9.9. com fundamento no art. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443/92, julgar regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena;

(...)

9.12. determinar à Controladoria Geral da União – CGU que:

9.12.1. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a tomada de contas especial instaurada no âmbito do Convênio nº 3/2002 (Siafi 450826 - Processo nº 25351.068118/2009-11);

9.12.2. encaminhe a este Tribunal as tomadas de contas especiais instauradas nos Convênios nº 16/2005 (Siafi nº 542941) e nº 2/2005 (Siafi nº 523359), no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do recebimento da referida tomadas de contas especiais;

9.12.3. verifique e avalie, nas próximas contas da Anvisa, a efetividade das melhorias no sistema de concessão de diárias e passagens - Sipad, considerando o histórico de irregularidades verificadas nessas concessões na Entidade;

9.13. remeter cópia dos presentes autos à Procuradoria da República no Distrito Federal, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do artigo 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

9.14. enviar cópia do Relatório e Voto que embasarem a decisão que vier a ser prolatada ao Ministério da Saúde para conhecimento;

9.15. enviar cópia da presente instrução à Controladoria Geral da União – CGU e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 109), ratificado à peça 112 pela Exma. Ministra-Relatora Ana Arraes, que concluiu pelo conhecimento do recurso interposto, suspendendo os efeitos dos subitens 9.4 a 9.7 do referido *decisum*.

5. Passa-se ao exame técnico do recurso interposto.

EXAME TÉCNICO

Argumentos

6. O recorrente apresenta exatamente os mesmos argumentos trazidos em sede de alegações de defesa. Em atenção ao princípio da economia processual, reproduz-se a seguir o resumo das referidas alegações constantes do relatório condutor da decisão vergastada:

Alegações de defesa (peça 38 e peça 39 até a p. 35)

16. Inicialmente, apresenta as competências da Anvisa e alega a existência de profundas deficiências na política de capacitação de servidores da Agência. Afirma que *‘É importante dar luz a esse quadro da Anvisa para melhor compreender o esforço feito pelos seus dirigentes nos primeiros*

anos de sua criação, com vistas a firmar a agência como reguladora dos serviços de vigilância sanitária. Tal esforço, certamente, não contemplou determinadas exigências formais relativas a controles de viagens e deslocamentos, mas isso não significa que tal ausência esteja marcada pela má-fé ou dolo de seus dirigentes.’ (p. 9 e 10, peça 38).

17. Cita trecho de Relatório da Secretaria Federal de Controle Interno em que esta afirma que as viagens realizadas por servidores da Anvisa, no período de 2000 a 2002 (período de estruturação e implantação da Agência), justificam-se pela necessidade de estruturação e fortalecimento (p. 10, peça 38).

18. O responsável afirma que as viagens ao estado do Rio Grande do Sul eram imprescindíveis ao exercício de suas funções e que, na condição de Diretor-Adjunto, tinha o dever funcional de participar de tais reuniões. Assevera que os documentos e os pedidos de concessão de diárias, cópias anexas às p. 25, peça 38 a p. 35, peça 39, demonstram ter havido necessidade do serviço nas viagens realizadas.

19. Alega que seria impossível ao responsável agendar tais viagens para o atendimento de seu interesse pessoal, uma vez que, para tanto, necessitaria estar em conluio com todos os profissionais envolvidos nas reuniões em que o responsável participou.

20. Diz que a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da Primeira Região é enfática ao afirmar que a reposição ao erário, conforme estipula o artigo 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, somente pode ocorrer com a aquiescência do servidor ou, caso não haja esta aquiescência, por meio de decisão judicial.

21. Alega também que a jurisprudência dos Tribunais isenta o servidor da devolução de valores recebidos indevidamente quando ele age de boa-fé (p. 19, peça 38).

22. Assevera que cabe a este Tribunal comprovar a existência da ilegalidade, e não ao responsável provar a sua inocência e que a prova da culpabilidade deve ser produzida por quem acusa.

23. Afirma a presença de boa-fé do servidor, uma vez que, segundo o responsável, as verbas foram utilizadas para o atendimento do interesse público e autorizadas pelo órgão competente da Anvisa (p. 16-18, peça 38). Justifica que a ausência de dolo e a inexistência de poder ofensivo na conduta caracterizam a boa-fé do responsável. Alega ainda a presunção da boa-fé e inocência (p. 16-19, peça 38).

24. Diz que ‘Verifica-se que o posicionamento adotado pela Administração, ao impelir o servidor à restituição de valores utilizados em prol da atividade administrativa, dá-se em desatenção aos princípios norteadores da conduta administrativa’ (p. 18, peça 38) e, ainda, que ‘Tendo-se em linha de conta justamente essa situação do servidor que, na condição de profissional qualificado pugnou por exercer com zelo suas funções, acompanhado diversas reuniões e outras atividades que eram inerentes ao exercício de seu cargo, cabe observar que nossa Magna Carta, no trato da Ordem Econômica, dispõe de forma expressa que o trabalho humano deverá ser valorizado’ (p. 21, peça 38).

25. Alega violação ao princípio da legalidade pelo fato de ‘se está imputando uma pena ao servidor sem o devido processo legal e, ainda, mais grave, sem qualquer previsão legal ou prova de ato ilícito.’ (p. 22, peça 38), ao princípio da moralidade pela punição ao servidor no exercício de suas funções, a partir de meras suposições e desconsiderando a prestação de todos os serviços prestados pelo servidor à Anvisa (p. 22, peça 38), ao princípio da eficiência, uma vez que havia a necessidade das viagens realizadas, ‘atendo interesse da própria Administração e em prol de um serviço de vital importância ao cidadão’ (p. 22, peça 38), e ao princípio da razoabilidade, tendo em vista que ‘o obstáculo imposto à prestação do serviço pelo servidor, com a cobrança de valores que para tal foram utilizados, fere tal princípio, uma vez que, como já dito, o próprio órgão autorizou a realização de tais viagens, sem que se verifique o interesse público em alijá-lo do direito de seguir prestando um serviço de qualidade à Administração’ (p. 23, peça 38).

7. No que tange à autorização para concessão de diárias e passagens às Sras. Dirciara Souza Cramer e Oacy de Mello Allende Toledo, o recorrente traz a baila os mesmos argumentos apresentados em sede de razões de justificativa. Nessa linha, reproduz-se trecho do relatório condutor que resume tais argumentos:

Razões de justificativa (peça 38, p. 12 e 13 e da peça 39, p. 36 à peça 41, p. 17)

56. O responsável apresenta as cópias dos processos de concessão de diárias e passagens, **p. 36 à peça 41, p. 17**, alega que as servidoras Dirciara Souza Cramer e Oacy de Mello Allende Toledo viajaram para exercer atividades inerentes aos seus cargos e descreve algumas atividades realizadas por essas servidoras.

57. Ao final, informa que, na falta do Diretor Supervisor da Área, cabia ao responsável autorizar tais viagens.

8. Por fim, o indigitado requer exclusão do débito e da multa a ele cominados. Alternativamente, requer exclusão do débito e minoração do *quantum* da multa.

9. Passa-se, assim, à análise dos argumentos acima.

Análise

10. Informe-se, desde já, não assistir razão ao recorrente. Explica-se.

11. Em linhas gerais, o recorrente apresenta os mesmos argumentos já acostados aos autos na fase de alegações de defesa e razões de justificativa. Registre-se que a matéria foi enfrentada por esta Corte de Contas, conforme itens 16 a 25, 52 a 55, 58 a 69 do relatório condutor e itens 6 a 10 do voto condutor do acórdão.

12. O recurso de reconsideração, por sua natureza e por força dos princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa e do princípio do duplo exame, possui efeito devolutivo pleno, o que pressupõe nova apreciação pelo Tribunal de toda matéria impugnada. Dessa forma, há necessidade de análise das razões do recurso – ainda que encerrem mera repetição de argumentos já enfrentados – haja vista que, neste caso, estar-se diante de pedido de nova decisão.

13. Após reexame dos autos, verifica-se que a responsabilidade do recorrente encontra-se claramente evidenciada pelo relatório condutor da decisão vergastada. Assim, restou evidenciada a responsabilidade do recorrente tendo em vista que os documentos apresentados não comprovam a regular aplicação dos recursos, em razão de não demonstrarem o interesse público das diárias e passagens glosadas.

14. Cumpre reproduzir trechos do relatório e voto condutores da decisão ora atacada com os quais se anui plenamente:

Relatório

Conclusão

53. Observa-se que o responsável não apresentou documentos que comprovassem a realização dos eventos motivadores das viagens referentes às Propostas de Concessão de Diárias e Passagens de nº 6692, 8154, 8896, 10736, 13034 e 13304, não restando comprovado, nessas PCDs, que a viagem atendeu ao interesse público e aos princípios da legalidade, moralidade administrativa e finalidade pública. Houve apenas comprovação do evento no deslocamento objeto da PCD nº 13391.

54. Apesar de o responsável alegar boa-fé, não restou demonstrado nos autos a sua presença. Não se pode falar em boa-fé diante da ocorrência de viagens reiteradas para a cidade de origem em datas que incluíam finais de semana, feriados, sem a devida comprovação do interesse público e com ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade administrativa e finalidade pública, estatuídos no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

55. Diante do exposto, propõe-se que as alegações de defesa do responsável quantos aos deslocamentos das Propostas de Concessão de Diárias e Passagens de nº 6692, 8154, 8896, 10736, 13034 e 13304 sejam rejeitadas, bem como que sejam acolhidas as alegações de defesa quanto a Proposta de Concessão de Diárias e Passagens de nº 13391. Vale destacar que, em relação ao débito referentes às diárias recebidas na PCD nº 13304, com valor histórico inicial de R\$ 889,56, este débito deve ser reduzido à R\$ 674,26, considerando a devolução de parte do valor recebido pelo responsável, fls. 64/65, anexo 5.

(...)

69. Diante do exposto, considerando que o responsável somente comprovou o interesse do serviço em três das sete autorizações de viagens, propõe-se o acolhimento parcial das razões de justificativa do Senhor Paulo Ricardo Santos Nunes, uma vez que este responsável autorizou, no âmbito dos PCD nº 8153, 8895, 13471 e 13180, a realização de viagens de servidores para as suas cidades de origem em datas que incluíram finais de semana ou datas próximas sem a devida comprovação do interesse

público e com ofensa aos princípios constitucionais da moralidade administrativa e finalidade pública, estatuídos no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

Voto

4. A ocorrência central que motivou a abertura do contraditório foi a concessão de passagens aéreas e diárias a servidores da Anvisa para o desenvolvimento de atividades nas cidades de origem dos beneficiários, em datas adjacentes a finais de semana, sem comprovação formal de aderência dos deslocamentos às finalidades institucionais da instituição patrocinadora.

5. As nuances administrativas e processuais, as razões de justificativas e as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis foram - todas - detidamente explicitadas e analisadas na proficiente instrução da 4ª Secex, transcrita no essencial no relatório que precede este voto.

6. Consoante síntese apresentada pelo MP/TCU, a 4ª Secex “*propõe julgar irregulares com débito as contas dos Srs. Paulo Ricardo Santos Nunes e Oacy de Mello Allende Toledo, por terem sido beneficiários das viagens; e irregulares sem débito as dos Srs. Davi Rumel, Cláudio Maierovitch Pessanha Henriques, Alúdimá de Fátima Oliveira Mendes, Victor Hugo Costa Travassos da Rosa e Cristianne da Silva Gonçalves, pela autorização das concessões. Adicionalmente, a unidade técnica propõe julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Wesley José Gadelha Beier e Dario Gama Duarte, e regulares as dos demais responsáveis arrolados no processo, além de sugerir determinações e alertas à entidade prestadora das contas.*

7. Adere o Ministério Público à proposição da unidade instrutiva, dissentindo, com argumentação pertinente, da proposição de julgamento das contas da Sra. Oacy Toledo pela irregularidade, ante a modicidade e unicidade do valor envolvido, sem prejuízo de que o ressarcimento seja obtido pela via administrativa.

8. Lembra o Parquet especializado que os deslocamentos de servidores nas condições observadas são recorrentes, remontando às contas do exercício de 2002. Destaca como particularmente grave o caso do Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes, Diretor Adjunto da Anvisa à época dos fatos:

‘Aquele responsável não só viajou, por diversas vezes, à sua cidade de origem, Porto Alegre/RS, sem demonstrar o interesse a serviço, como autorizou deslocamentos da Sra. Dirciara Souza Cramer, companheira dele à época da ocorrência dos fatos. Conforme impõe o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal c/c o artigo 93 do Decreto-lei 200/67, quem quer que utilize, gere ou administre dinheiro público deve prestar contas e justificar seu bom e regular emprego. De maneira idêntica à unidade instrutiva, temos por certo que restou maculado o mandamento invocado.

Cabe-nos informar que, na instrução das contas do exercício de 2005 (TC 021.074/2006-5), a unidade técnica constatou que a Sra. Dirciara foi contratada como consultora pelo Sr. Paulo Nunes para o desempenho de atividades inerentes a categoria funcional da Anvisa em um processo eivado de irregularidades. Posteriormente a essa contratação, a referida senhora foi nomeada titular da Gerência de Orientação e Controle Sanitário de Viajantes Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados, ficando diretamente subordinada a seu cônjuge, que era Gerente Geral de Portos Aeroportos e Fronteiras, em evidente afronta ao disposto no inciso VIII do artigo 117 da Lei 8.112/1990, situação que perdurou até meados do exercício em análise, quando o Sr. Paulo Nunes assumiu o cargo de Diretor Adjunto da entidade (peça 1, p. 10 e 11).

A nomeação no novo cargo não constituiu óbices a que o Sr. Paulo Nunes autorizasse os afastamentos do seu cônjuge sem elementos de prova do interesse público envolvido nas viagens. Mas não apenas isso. O quadro elaborado na instrução inicial (peça 20, p. 34 e 35), corroborado pelas evidências das p. 25-52 da peça 38 à p. 5 da peça 42, demonstra a deliberada intenção de o casal desfrutar juntos diversos finais de semana na cidade de origem, com deslocamentos custeados com recursos da autarquia federal.’

9. A propósito, nas contas de 2005 da entidade (TC 021.074/2006-5), apreciadas mediante o Acórdão 1465/2011 – Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, os servidores Paulo Ricardo Santos Nunes e Dirciara Souza Cramer foram inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos.

10. Diante dessas evidências, agravantes de reprovabilidade da conduta do responsável, acolho como razões de decidir a bem elaborada análise realizada pela unidade técnica, pela qual restou evidenciado que o Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes não logrou, **majoritariamente**, sobretudo na condição de beneficiário, comprovar a aderência dos deslocamentos às finalidades institucionais da Anvisa, razão pela qual suas contas devem ser julgadas irregulares, condenando-o a restituir os valores impugnados aos cofres estatais. (grifos do original)

15. Leitura atenta dos excertos acima permite concluir que a responsabilidade do indigitado fora caracterizada pela decisão vergastada, tendo sido observado o devido processo legal. Neste momento processual, o recorrente não traz à luz qualquer documento que permita afastar o débito a ele imputado nem tampouco minorar a multa a ele cominada.

16. Assim, apesar de o recorrente repetir argumentos idênticos aos examinados no acórdão recorrido, esses foram novamente examinados, em razão das características do efeito devolutivo na fase recursal. Entretanto, verificou-se, conforme registro acima, que os argumentos novamente trazidos aos autos pelo recorrente não são capazes de modificar o entendimento firmado pelo Tribunal no acórdão ora recorrido.

CONCLUSÃO

17. Dessa forma, os argumentos apresentados pelo recorrente não lograram êxito em reformar o Acórdão 9.724/2011 – TCU – 1ª Câmara, devendo este ser mantido em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes, com amparo no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o Acórdão 9.724/2011 – TCU – 1ª Câmara; e

b) comunicar ao recorrente, à Procuradoria da República no Distrito Federal, ao Ministério da Saúde, à Controladoria Geral da União – CGU, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa bem como aos demais interessados da decisão que vier a ser adotada."

É o relatório.