

VOTO

Por atender aos requisitos de admissibilidade, pode ser conhecido o recurso de reconsideração interposto por Paulo Ricardo Santos Nunes contra o acórdão 9.724/2011 – 1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00, em razão da falta de comprovação da aderência dos deslocamentos realizados para sua cidade natal às finalidades institucionais da Anvisa.

2. A unidade técnica, após análise dos argumentos do recorrente (peça 121), propôs, com anuência do representante do MPTCU (peça 125), o não provimento do presente recurso, uma vez que não foi elidida a irregularidade apurada.

3. A condenação ora recorrida foi motivada pela realização de viagens à cidade de origem do recorrente em finais de semana, feriados ou iniciadas ou terminadas em datas próximas a esses dias, 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 e no art. 6º, § 3º, do Decreto 343/1991.

4. Na linha defendida pela Secretária de Recursos, considero que os argumentos do recorrente não são aptos a afastar a irregularidade motivadora da condenação.

5. A mera alegação de que o cargo de Diretor Adjunto da Anvisa o obrigava a participar de diversas reuniões no Estado do Rio Grande do Sul imprescindíveis ao exercício de suas funções, não afasta a irregularidade das demais viagens em que o recorrente não conseguiu comprovar o interesse público na realização.

6. No relatório condutor do acórdão recorrido, cujo excerto peço vênia para transcrever nesta oportunidade, a 4ª Secretaria de Controle Externo, então instrutora do feito, analisou as planilhas de concessão de diárias - PCD apresentadas pelo ora recorrente e evidenciou a falta de comprovação do interesse da Anvisa nas viagens questionadas:

"41. Analisa-se, a seguir, por PCD, a existência de comprovação do interesse público nas viagens realizadas pelo responsável a sua cidade de origem em datas que abrangeram finais de semana, feriados ou que iniciaram ou terminaram em datas próximas a esses dias, considerando, para tanto, os documentos apresentados pelo responsável.

PCDs nº 6692, 8154, 8896, 10736

Justificativa apresentada pelo responsável

42. O responsável apresentou apenas cópia dos processos de concessão de diárias e passagens (fls. 23/48, anexo 5) em que consta como justificativa do deslocamento "Participar de orientação, grupo de discussão sobre pesquisa em educação, movimento sociais e trabalho" referente a doutorado cursado pelo responsável na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Análise

43. Considerando que a justificativa para o deslocamento refere-se a doutorado cursado pelo responsável, não foi apresentado qualquer documento em que conste que a Anvisa é responsável pelo custeio de passagens e diárias relacionadas ao deslocamento do responsável para participação em doutorado em cidade diversa de sua lotação. Além disso, não foi apresentado, também, comprovante de participação nessas reuniões/grupos de discussão. Não restou comprovado, portanto, que o deslocamento foi realizado no interesse público e sem ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade administrativa e finalidade pública.

PCD nº 13034

Justificativa apresentada pelo responsável

44. Novamente, o responsável apresenta, tão-somente, cópia dos processos de concessão de diárias e passagens (fls. 23/54, anexo 5). Nesses documentos há somente descrição sucinta do evento: "Fechamento nacional das oficinas de sensibilização dos trabalhadores e trabalhadoras das necessidades

de formação para ações estratégicas em vigilância sanitária em PAF”.

Análise

45.O responsável não apresentou qualquer documento comprovando a realização do evento.

46.Vale destacar que, conforme o Controle Interno relata à fl. 919, volume 4, a companheira do responsável (servidora da Anvisa lotada em Brasília) também estava em Porto Alegre-RS e, assim como o responsável, remarcou o retorno para o dia 2/10/2006, segunda-feira, quando o retorno inicial previsto era 30/9/2006, sábado.

47.Diante do exposto, o responsável não comprovou o interesse público no deslocamento.

PCD nº 13304

Justificativa apresentada pelo responsável

48.A cópia da PCD (fls. 55/66, anexo 5) trazida pelo responsável apresenta como descrição do serviço a ser executado: “30/10 - Reunião com Indústria sobre Protocolo de Produtos Legais de Tabaco, previstos pela Oms. 31/10 a 01/11 - Participar do Seminário Nacional de Tabaco e 01/11 e 03/11 - Participar de orientação, grupo de discussão sobre Pesquisa em Educação, Movimentos Sociais e Trabalho, relativo a Doutorado na UFRGS, o qual participa o Sr. Diretor Adjunto da DIFRA” (fl. 57, anexo 5).

Análise

49.Não foram apresentados comprovantes de participação nos eventos citados e há, também, justificativa relacionada ao doutorado cursado pelo responsável.

50.Deste modo, considerando a ausência de comprovantes e a análise efetuada no item 43 acima, não houve comprovação do interesse público no deslocamento.

PCD nº 13391

Justificativa apresentada pelo responsável

51.A cópia da Proposta de Concessão de Diárias e Passagens (fls. 67/85, anexo 5) apresentada pelo responsável descreve como objetivo do evento: “Cooperação Técnica entre o Brasil (Anvisa) e o Chile. Delegação chilena pretende conhecer como a Anvisa trabalha no controle sanitário de viajantes e cargas nos portos, aeroportos e nas fronteiras. Os trabalhos serão desenvolvidos nos postos de PAF de São Paulo e nos postos de PAF do Rio Grande do Sul.”. O responsável apresentou também listas de presenças das reuniões realizadas em São Paulo e no Rio Grande do Sul nas datas referentes aos deslocamentos da PCD em que constam a presença do responsável (fls. 74/84, anexo 5).

Análise

52.As cópias das listas de presença das reuniões apresentadas pelo responsável comprovam a realização do evento descrito na Proposta de Concessão de Diárias e Passagem. Desse modo, concluiu-se que o deslocamento foi realizado para fins do serviço.

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.”

7. Observa-se que este Tribunal acatou as justificativas do ora recorrente para a única viagem em que foi apresentada comprovação de sua efetiva participação em reuniões de interesse da Anvisa e condenou-o em débito em relação às demais em que não houve essa demonstração.

8. Neste momento processual, o recorrente também não traz aos autos quaisquer documentos que pudessem afastar o débito a ele imputado ou diminuir a multa que lhe foi aplicada. Não há nos autos, diferentemente do que alega, qualquer prova de que as referidas viagens foram realizadas no interesse da Anvisa.

9. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos, em atenção aos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e 93 do Decreto-lei 200/1967, cabe ao gestor, por meio de documentação consistente, que evidencie os gastos efetuados

e o nexo causal entre estes e os recursos repassados. Isto não ocorreu nestes autos, por não haver sido comprovado que as viagens ocorreram no interesse da autarquia federal.

10. No caso vertente, a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza a presunção da irregularidade na sua aplicação, conforme jurisprudência pacífica desta Corte de Contas.

11. Nos processos de contas, há inversão do ônus da prova. Não há como acatar, por conseguinte, a afirmação do recorrente de que caberia ao TCU provar a irregularidade em questão ou que incidiria a seu favor a presunção de inocência.

12. Também não socorrem ao recorrente as alegações de precariedade do corpo técnico da Anvisa ou de deficiência de capacitação de seus servidores, nem a eventual constatação desse fato por este TCU, na medida em que não justificam a realização de viagens sem a devida comprovação do interesse público e com ofensa aos princípios da legalidade, moralidade administrativa e finalidade pública.

13. A afirmativa de que o esforço empreendido pelos dirigentes da Anvisa nos primeiros anos de sua criação "*não contemplou determinadas exigências formais relativas a controles de viagens e deslocamentos*" não pode alterar a deliberação recorrida, já que não se pode admitir que, por força do alegado esforço, as viagens tenham sido autorizadas sem quaisquer tipos de controles, em desatenção ao princípio da legalidade.

14. O relatório da CGU que considera justificáveis as viagens realizadas na implantação da Agência também não ajuda o recorrente, já que trata de viagens realizadas entre 2000 e 2002 e com objetivos estritamente ligados à atuação da Anvisa, premissas que não se coadunam com as viagens questionadas nestes autos.

15. O recorrente também argumentou que não era possível que as viagens atendessem seu interesse pessoal, posto que dependiam da agenda dos demais integrantes do grupo técnico.

16. Ocorre que o recorrente não comprovou justamente a sua participação em qualquer reunião técnica da Anvisa que justificasse seus deslocamentos. Como se pode ver, por exemplo, nas PCD 6692, 8154, 8896 e 10736, as viagens a elas referentes foram realizadas para facultar a participação do recorrente em atividade no doutorado por ele cursado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sem haver sido apresentado qualquer documento que demonstrasse ser da Anvisa a responsabilidade pelo custeio de passagens e diárias relacionadas a esse fim.

17. Quanto à alegada boa-fé, destaco que nos processos em tramitação neste TCU, a boa-fé dos responsáveis não pode ser simplesmente presumida, mas antes deve ser objetivamente demonstrada, o que não ocorreu no presente caso.

18. Assim, o artigo 202, § 6º, do Regimento Interno autoriza o Tribunal a proferir, desde logo, julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, caso não configurada de forma objetiva a boa-fé dos responsáveis.

19. A ausência de comprovação de conduta dolosa do recorrente ou de potencial poder ofensivo na conduta questionada também não afasta a condenação ora recorrida.

20. A condenação em débito prescinde da caracterização da conduta dolosa dos responsáveis, posto que objetiva recompor o erário de parcela indevidamente adimplida com recursos públicos. A contrariedade do ato com o ordenamento jurídico autoriza, por sua vez, a aplicação de multa ao gestor, uma vez que dele é esperada maior lisura e cuidado no trato dos recursos públicos.

21. A alegação de que todos os atos tidos como irregulares passaram pelo crivo dos órgãos competentes da Anvisa e foram por eles aprovados também não socorre o recorrente, já que não afasta a irregularidade apurada e somente pode, eventualmente, trazer para o polo passivo do processo algum gestor que tenha contribuído para o débito apurado.

22. Não aproveita ao recorrente a jurisprudência que isenta os servidores da devolução de valores recebidos indevidamente em sua remuneração, quando caracterizada a boa-fé e a inexistência

de culpa no procedimento erroneamente adotado, já que a restituição de valores determinada pela deliberação recorrida não diz respeito a verba remuneratória, de caráter alimentício, cujo pagamento ocorreu por erro escusável da administração, mas a gastos realizados com ofensa aos princípios legalidade, moralidade administrativa e finalidade pública.

23. Não há ofensa ao princípio da legalidade, já que a condenação recorrida, diferentemente do alegado, foi precedida do devido processo legal no âmbito deste Tribunal, tendo sido facultada ao recorrente oportunidade de apresentação de prévia defesa antes do julgamento do feito.

24. Também não se admite a alegação de que haveria afronta ao princípio da legalidade em virtude da ausência de previsão legal da conduta questionada ou de prova do ilícito praticado.

25. Conforme já salientado, os arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e 93 do Decreto-Lei 200/1967 impõem ao administrador o dever de prestar contas dos recursos colocados à sua disposição. Compete a ele o ônus de comprovar sua boa e regular aplicação. A não comprovação induz a presunção de irregularidade e justifica a condenação em débito e a aplicação de multa.

26. O acórdão originário não levou em conta questão relacionada aos serviços prestados pelo responsável à Anvisa, posto que estes não estavam sendo discutidos e não influenciavam o mérito da questão tratada na tomada de contas especial. Analisaram-se, tão somente, a existência ou não de interesse público nas viagens realizadas pelo responsável, referentes às sete propostas de concessão de diárias e passagens questionadas.

27. Não podem ser acatadas as alegações de ofensa ao princípio da moralidade tão somente em virtude do inconformismo do peticionário quanto à justeza da deliberação atacada, nem de inobservância dos princípios eficiência e da proporcionalidade em face da existência de autorização do órgão para a realização dos questionados deslocamentos.

28. Em relação às viagens realizadas por Dirciara Souza Cramer e Oacy de Mello Allende Toledo, autorizadas pelo recorrente, as PCD juntadas aos autos não apresentam descrição do evento a ser realizado e não houve apresentação de documento que comprovasse a motivação dessas viagens – realizadas para a cidade de origem, em datas que incluíam finais de semana e/ou feriados, em que houve remarcação de data de ida e/ou volta. Por tal motivo, não podem ser acatadas as alegações do recorrente de que tais viagens foram feitas no interesse da Anvisa.

29. Por fim, enganou-se o recorrente ao afirmar que as reposições ao erário somente podem ser descontadas da remuneração do servidor com sua prévia aquiescência.

30. A Lei 8.112/1990, em seu art. 45, disciplinou genericamente as hipóteses de descontos na remuneração dos servidores ativos e inativos nos seguintes moldes: *"Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento"*.

31. Entretanto, ao tratar especificamente da reposição e da indenização ao erário, no artigo seguinte, a referida norma legal aduziu que os pertinentes descontos serão *"previamente comunicados ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para o pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado"*. Afastou-se, assim, a necessidade de concordância do servidor para sua realização.

Assim, ao anuir às conclusões da unidade técnica e do MPTCU, voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de novembro de 2012.

ANA ARRAES
Relatora