

## VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade (arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992), conheço os recursos de reconsideração interpostos por Dirciara Souza Cramer de Garcia, Franklin Rubinstein, José Carlos Magalhães da Silva Moutinho e Paulo Ricardo Santos Nunes contra o acórdão 1.465/2011 – Plenário, alterado pelo acórdão 3.258/2011 – Plenário.

2. Conforme destacado no parecer do MPTCU, as irregularidades que ensejaram a irregularidade das contas e a aplicação de multa aos recorrentes compreenderam:

“a) a contratação da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia para prestar serviços de consultoria, com participação efetiva do seu companheiro, Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes, na concretização do ato;

b) a nomeação da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia, assinada pelo Sr. Franklin Rubinstein, para exercer cargo comissionado na ANVISA, em desacordo com o artigo 117, inciso VIII, da Lei nº 8.112/1990, e com o entendimento disposto no Acórdão nº 1.280/2003-Plenário; e

c) a quantidade excessiva de viagens realizadas em conjunto pelo Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes, e pela sua companheira, Dirciara Souza Cramer de Garcia, envolvendo finais de semana e a cidade de origem de ambos.”

3. O acórdão recorrido também imputou débito a Paulo Ricardo Santos Nunes e a Dirciara Souza Cramer de Garcia, em razão da última irregularidade indicada, e decretou a inabilitação destes responsáveis para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública federal pelo período de cinco anos.

4. A responsabilização de José Carlos Magalhães da Silva Moutinho e de Franklin Rubinstein decorreu das autorizações de viagens para as quais não foi comprovada a finalidade pública das concessões e, no caso do segundo gestor, também decorreu da nomeação para cargo em comissão da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia, sob a chefia imediata de seu companheiro.

5. Quanto às autorizações de viagens, os gestores alegaram no recurso que a multa aplicada seria desarrazoada e desproporcional, uma vez que, em suma: a) não seria da sua competência a exigência de comprovação das despesas; b) deveria ser aplicado ao caso o princípio da presunção de inocência; c) teriam observado os princípios constitucionais inerentes à administração pública nas autorizações de viagens ao bem do interesse público; e d) não haveria prejuízos ao erário, dolo nas ações ou enriquecimento sem causa dos recorrentes. A questão relativa à nomeação para o exercício de cargo em comissão não foi abordada nas razões recursais do Sr. Franklin Rubinstein.

6. Os beneficiários dos atos irregulares trouxeram argumentos semelhantes aos indicados no item precedente. Reportaram-se, ainda, à existência de punição administrativa ao Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes pela admissão de sua companheira como consultora e em cargo comissionado. Também enfatizaram as deficiências quantitativas e qualitativas do quadro de servidores da Anvisa e o grave quadro epidemiológico do país no exercício de 2005, que, em seu entender, justificariam a contratação e a nomeação da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia.

7. A Serur e o MPTCU defenderam que essas alegações não são suficientes para esclarecer as irregularidades e propuseram negar provimento aos recursos de reconsideração.

8. Na linha dos pareceres, considero que os argumentos dos recorrentes – que, em sua maioria, representam reiteração dos expostos nas alegações de defesa e nas razões de justificativa – não são aptos a afastar as irregularidades motivadoras da irregularidade das contas e das demais penalidades.

9. Destaco que, embora na deliberação que apreciou embargos de declaração opostos por José Carlos Magalhães da Silva Moutinho (acórdão 3.258/2011 – Plenário), o relator original tenha afirmado que seguiu o entendimento da então 4ª Secretaria de Controle Externo – 4ª Secex, de que, “em virtude da dificuldade em dissociar os gastos que atenderam o interesse público, dos que satisfizeram o particular, os responsáveis deveriam ser condenados apenas ao pagamento dos valores

referentes aos pedidos de concessão de passagens e diárias (PCDs) para os quais não foram apresentadas cópias de cartão de embarque evidenciando a realização da viagem”, esse não foi o juízo que fundamentou o acórdão recorrido (1.465/2011 – Plenário), de acordo com os seguintes trechos do voto:

7. Acolho a proposta da Procuradoria especializada. De fato, não obstante minha concordância com grande parte do posicionamento da secretaria instrutora, considero necessários alguns reparos.

(...)

10. No tocante às viagens em conjunto de Paulo Ricardo Santos Nunes e Dirciara Souza Cramer de Garcia, trata-se de irregularidade grave o suficiente para ensejar a inabilitação dos servidores, como propõem a unidade técnica e o Ministério Público. Restringindo-se somente ao escopo deste processo, ou seja, às despesas efetivadas em 2005, mais de 85% dos pedidos de concessão de passagens e diárias (PCDs) aprovados para o casal tiveram como destino sua cidade de origem, Porto Alegre/RS. Com efeito, não houve justificativa plausível para o número expressivo de deslocamentos apenas para uma cidade, haja vista que, à gerência-geral em que atuavam os servidores e da qual Paulo era o titular, estavam vinculadas 27 coordenações e 80 postos de vigilância sanitária em várias unidades da Federação.

11. Nas alegações de defesa, foi apontado, para cada ocorrência, o evento ou reunião correspondente e que, em princípio, justificaria as despesas. Contudo, não foram apresentados documentos para comprovar a efetiva participação dos responsáveis.

12. A 4ª Secex entende que, em virtude da dificuldade em dissociar os gastos que atenderam o interesse público dos que satisfizeram interesse particular, os responsáveis devem ser condenados apenas ao pagamento dos valores referentes aos PCDs para os quais não foram apresentadas cópias de cartão de embarque evidenciando a realização da viagem.

**13. No entanto, sobre essa questão, concordo com a Procuradoria, que defende a necessidade do ressarcimento de todas as quantias referentes às viagens para as quais não houve demonstração de cumprimento de finalidade pertinente às atividades da Anvisa. Esta conclusão provém do dever do responsável pelos recursos públicos em demonstrar a regularidade de sua aplicação, e é baseada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal (*‘prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária’*) e no art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967 (*‘quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’*).**

14. O Ministério Público trouxe ainda informação relevante para excluir eventual dúvida sobre a adequação da exigência de comprovação documental. Este Tribunal já havia determinado à Anvisa, mediante o Acórdão nº 2.874/2003-1ª Câmara (julgamento da prestação de contas de 2001), a anexação, aos PCDs, de documentos probatórios da realização de eventos motivadores dos pagamentos de passagens e diárias (atas ou documentos das reuniões, palestras, seminários, congressos, encontros), além dos cartões de embarque.” (destaquei)

10. Em vista do efeito devolutivo dos recursos, observo que esse é o entendimento que deve prevalecer, porque, neste momento processual, os recorrentes também não apresentaram documentos para comprovar o cumprimento de finalidade pública nos deslocamentos e, em consequência, afastar ou diminuir os débitos e as multas. É insuficiente, para tanto, a apresentação de cópia de cartões de embarque e de relatórios de viagens (peça 117, p. 8/17), que, dadas as circunstâncias dos deslocamentos apontadas no feito, apenas provam a viagem, mas não sua finalidade pública.

11. Deslindes semelhantes constam da jurisprudência do Tribunal, notadamente de deliberações adotadas em outros processos de contas da própria Anvisa, em que a mesma irregularidade foi detectada (TC 011.122/2003-6, acórdão 2.572/2010 – 1ª Câmara, alterado parcialmente pelo 3.078/2011 – 1ª Câmara; TC 009.222/2004-2, acórdão 2.946/2011 – Plenário, alterado parcialmente pelo acórdão 2.080/2013 – Plenário; TC 015.303/2005-6, acórdão 2.869/2008 – Plenário, alterado parcialmente pelos acórdãos 245/2010 e 2.769/2012 – Plenário; e TC 018.721/2007-6, acórdão 9.724/2011 – 1ª Câmara, mantido pelo acórdão 7.119/2012 – 1ª Câmara).

12. Desse modo, apenas considerando que a apreciação de recurso não deve ensejar reforma em prejuízo de recorrentes, deixo de adotar providências em relação à redução do débito e de uma das multas promovida pelo acórdão 3.258/2011 – Plenário.

13. Ademais, tenho por pertinente reproduzir trechos do voto que proferi quando da edição do acórdão 7.119/2012 – 1ª Câmara, por envolver igualmente a responsabilidade do Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes e abranger aspectos destacados pelos recorrentes neste feito:

“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.

(...)

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.”

14. Acrescento que não configura dupla condenação o fato de Paulo Ricardo Santos Nunes ter sofrido penalidade administrativa no âmbito da Anvisa pela admissão de sua companheira como consultora e em cargo comissionado sob sua subordinação. Como indicou o **Parquet**, “um único ato administrativo pode gerar responsabilizações tanto na esfera disciplinar quanto nos âmbitos civil, penal e do controle externo, sem que se caracterize o **bis in idem** em face da independência entre as instâncias”.

15. Não há como afastar as irregularidades na contratação e na nomeação da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia com base em argumentos de caráter geral relacionados a carências de pessoal e de infraestrutura da agência, bem como à sua qualificação para exercício das tarefas assumidas, não questionada nos autos. Deficiências dessa natureza são comuns em várias unidades da administração e não justificam o descumprimento de normas. Os procedimentos adotados para fundamentar a utilização de recursos públicos devem estar suficientemente motivados, em atenção aos princípios constitucionais que regem a execução da despesa pública.

16. Restou devidamente demonstrado que os atos, além de ilegais (afronta ao art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997, c/c o art. 2º e o art. 7º, inciso III, da Lei 9.782/1999, e ao art. 117, inciso VIII, da Lei 8.112/1990), violaram os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da supremacia do interesse público.

17. Quanto à responsabilização de José Carlos Magalhães da Silva Moutinho e de Franklin Rubinstein, entendo que, não obstante o Tribunal, em outras ocasiões, tenha mitigado ou afastado a aplicação de penalidades aos gestores que autorizaram as viagens (acórdãos 2.769/2012 – Plenário e 9.724/2011 – 1ª Câmara, por exemplo), no presente caso, não há elementos para descaracterizar as irregularidades. Com acerto, não houve neste feito condenação desses gestores ao pagamento de débito, por não terem se beneficiado diretamente dos valores despendidos. As faltas cometidas, porém, justificaram a irregularidade das contas e as multas aplicadas.

18. Os gestores agiram, ao menos, com culpa, haja vista: a) a quantidade excessiva de viagens do casal, em finais de semana, para sua cidade de origem, em detrimento das várias outras localidades em que existiam unidades vinculadas à gerência-geral em que trabalhavam; b) o conhecimento geral, no âmbito da Anvisa, da relação existente entre os beneficiários, admitida por eles próprios; e c) a

existência de determinação prévia do TCU com orientação sobre o assunto (subitem 2.1.1 do acórdão 2.874/2003 – 1ª Câmara).

19. Ainda que não fosse obrigação dos recorrentes exigir posterior comprovação das viagens, as circunstâncias mencionadas impunham que tivessem maior atenção quando das autorizações dos deslocamentos. Ressalto que os responsáveis não foram questionados explicitamente sobre essa comprovação posterior, mas pelas reiteradas autorizações para realização de viagens em conjunto do casal de servidores para a cidade de origem ou para outras localidades, em datas que incluíram finais de semana, sem a devida comprovação do interesse do serviço e com ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da finalidade pública (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), consoante se observa nos ofícios de citação (peças 5, p. 30/5, e 34, p. 29/41, do TC 007.705/2005-8, em apenso).

20. A situação de Franklin Rubinstein é agravada pela nomeação de Dirciara Souza Cramer de Garcia para cargo em comissão sob subordinação de seu companheiro, em total desrespeito ao inciso VIII do art. 117 da Lei 8.112/1990 e aos princípios citados anteriormente.

21. No que diz respeito à solicitação para redução das multas (peças 67, p. 10; 69, p. 33; e 71, p. 21), vislumbro que a deliberação recorrida ponderou adequadamente os valores ao individualizar as condutas e avaliar sua gravidade, à exceção da multa de Franklin Rubinstein.

22. Os processos mencionados no item 11, além destas contas, retrataram o descontrole nos procedimentos de concessão de passagens e diárias no período de 2002 a 2006. Nas deliberações proferidas, foram aplicadas multas aos responsáveis pelas autorizações das viagens nos valores de R\$ 2.000,00 a R\$ 8.500,00, de acordo com as peculiaridades de cada caso.

23. Dessa maneira, a multa de R\$ 3.500,00 imposta a José Carlos Magalhães da Silva Moutinho neste processo, após a edição do referido acórdão 3.258/2011 – Plenário, mostra-se adequada, e até benéfica, ante o elevado número de processos em que atuou e as circunstâncias anteriormente mencionadas.

24. A multa de R\$ 12.000,00 imputada a Franklin Rubinstein, todavia, não se revela proporcional. No item 17 do voto condutor do acórdão 1.465/2011 – Plenário, o relator afirmou que a multa para José Carlos Magalhães da Silva Moutinho deveria ser no valor de R\$ 7.000,00 e, para Franklin Rubinstein, a quantia deveria “ser maior, em razão da nomeação irregular de Dirciara Garcia”, no importe de R\$ 12.000,00. No acórdão 3.258/2011 – Plenário, houve redução da multa de José Carlos Magalhães da Silva Moutinho para R\$ 3.500,00, em decorrência da exclusão de débitos relativos a dois pedidos de concessão de passagens e diárias (PCDs 009592/2005 e 011202/2005).

25. No voto dessa última deliberação (item 11), foi afirmado que a redução pela metade do valor da multa se justificava pelo fato de ter sido apresentada cópia de dois cartões de embarque do total de quatro viagens questionadas. Entretanto, a responsabilidade desse gestor decorreu, de fato, de **38** autorizações de viagens, ao passo que a de Franklin Rubinstein derivou de oito (peça 86 destes autos e peças 5, p. 37/9 e 43/5; 33, p. 47/9; e 34, p. 11/4, do TC 007.705/2005-8, em apenso).

26. Diante disso, e considerando a impossibilidade de reforma da deliberação favorável ao recorrente José Carlos Magalhães da Silva Moutinho, a multa de Franklin Rubinstein deve ser redimensionada para R\$ 8.500,00, tendo em vista que, apesar de ter atuado em menor número de autorizações do que aquele gestor, também foi responsável pela nomeação questionada no feito. Como visto, essa última irregularidade fundamentou a diferenciação dos valores das multas na deliberação original.

27. Tal valor se iguala ao imputado a Franklin Rubinstein no TC 015.303/2005-6, em que a responsabilidade daquele gestor decorreu de autorização irregular de um deslocamento e da intempestividade na prestação de contas de viagens realizadas por ele próprio.

28. Em relação a Paulo Ricardo Santos Nunes e a Dirciara Souza Cramer de Garcia, não se observa desproporção nas multas, que, fundamentadas no art. 57 da Lei 8.443/1992, foram inferiores a 35% dos débitos em valores originais. Mesmo que, em outros processos, essa proporção tenha sido inferior em alguns casos, não há incoerência em desfavor dos recorrentes neste feito, diante das

especificidades verificadas. Além disso, no TC 018.721/2007-9, a multa desse gestor correspondeu a cerca de 60% do débito.

29. A pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança está apropriada no presente caso, em que pese penalidade semelhante não haver sido aplicada aos gestores da Anvisa nos precedentes citados no item 11. O número excessivo de viagens envolvendo o casal de servidores para sua cidade de origem, sem prova da finalidade pública nos deslocamentos, com o agravante da existência de relação de subordinação irregular e da participação indevida de um na contratação do outro, justifica a pena, na forma da jurisprudência citada na instrução deste processo (acórdão 2.461/2008 – Plenário, confirmado pelo 1.519/2010 – Plenário, que negou provimento a recursos de reconsideração).

30. Concluo, assim, pela negativa de provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Dirciara Souza Cramer de Garcia, José Carlos Magalhães da Silva Moutinho e Paulo Ricardo Santos Nunes e pelo provimento parcial do apresentado por Franklin Rubinstein.

31. Antes de finalizar, registro que constam dos autos informações relativas ao cumprimento do subitem 9.14.2 do acórdão recorrido (peça 122), que deverão ser objeto de exame pela Secretaria de Controle Externo da Saúde – SecexSaude e pelo relator original.

Dessa forma, incorporo os fundamentos dos pareceres como razões de decidir, com as ressalvas expostas nos itens 21/27 acima, e VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de setembro de 2013.

ANA ARRAES  
Relatora