

TC-021.074/2006-5
Recurso de Reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Dirciara Souza Cramer de Garcia, Paulo Ricardo Santos Nunes, Franklin Rubinstein e José Carlos Magalhães da Silva Moutinho contra o Acórdão nº 1.465/2011 – TCU – Plenário, modificado de ofício pelo Acórdão 3.258/2011 – Plenário, por meio dos quais a Corte de Contas, em sede de tomada de contas especial, julgou irregulares as contas dos responsáveis.

Em síntese, ao analisar as contas dos gestores, o Tribunal constatou a existência de três irregularidades, a saber:

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.

O Ministério Público aquiesce às conclusões da instrução formulada pela Secretaria de Recursos no sentido de que os recursos apresentados pelos responsáveis não merecem provimento.

Nesse sentido, destaco que os atos administrativos praticados no âmbito da ANVISA e devidamente documentados nos autos permitem formar a convicção de que o Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes e a Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia não visaram ao interesse público, mas, sim, trataram à *res publica* como se privada fosse.

Destarte, emerge a contratação, como consultora, da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia com a efetiva participação de seu companheiro, Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes, no processo de solicitação, seleção e aprovação dos serviços. Ademais, Sra. Dirciara Garcia foi contratada para exercer atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da entidade, em afronta ao § 2º do art. 1º do Decreto nº 2.271/1997 c/c o art. 2º e o inciso III do art. 7º da Lei nº 9.782/1999.

Não fosse suficiente, a Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia foi posteriormente nomeada por Franklin Rubinstein, então diretor da agência, para cargo em comissão no qual esteve sob a subordinação imediata de Paulo Ricardo Santos Nunes, contrariando o inciso VIII do art. 117 da Lei nº 8.112/1990.

Tais atos, além da ilegalidade, caracterizam atos de favorecimento, nepotismo, em evidente violação ao princípio da impessoalidade e afastamento do interesse público.

Não é demasiado observar que os fatos aqui narrados enquadram-se nas hipóteses de nepotismo previstas na súmula vinculante nº 13 editada pelo Supremo Tribunal Federal, transcrita a seguir:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Cumprе realçar, ainda, as diversas viagens realizadas pelo casal em finais de semana à cidade de Porto Alegre/RS. As tabelas de fls. 1600/1602, vol. 8, do TC 007.705/2005-8, indicam que 85% das Propostas de Concessão de Diárias - PCDs que beneficiaram o casal, no exercício de 2005, registram a cidade de Porto Alegre/RS como destino ou origem da viagem.

A irregularidade ganha maior relevo quando se observa o fato de que o casal trabalhava na Gerência-Geral de Portos, Aeroportos e Fronteiras e Recintos Alfandegados da ANVISA, sendo o Sr. Paulo Nunes titular da citada gerência, órgão de abrangência nacional ao qual estavam subordinados 27 coordenações e 80 postos de vigilância sanitária espalhados por todo o país. Portanto, percebe-se que, em que pese tivessem atuação em âmbito nacional, as viagens aéreas do casal estavam significativamente concentradas no município de Porto Alegre.

Ademais, as tabelas de fls. 1600/1602, vol. 8, do TC 007.705/2005-8, revelam que mais da metade dos PCDs envolve a ocorrência de viagens em que os beneficiários passaram finais de semana juntos em Porto Alegre/RS.

Tendo em vista que o Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes e a Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia tiveram suas contas julgadas irregulares em razão das três irregularidades acima descritas, caberia aos responsáveis demonstrar a regularidade da contratação da Sra. Dirciara, como consultora e como servidora comissionada, bem como comprovar mediante apresentação de documentos a efetiva realização dos supostos eventos motivadores das viagens de ambos para Porto Alegre em finais de semana.

Não obstante, os argumentos aduzidos pelo casal de responsáveis em suas peças recursais, além de não estarem acompanhados de documentos comprobatórios, limitam-se a afirmar, em apertada síntese, que (i) o Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes já foi punido no âmbito da ANVISA pela admissão de sua companheira como consultora e em cargo comissionado, de tal sorte que a sanção do TCU caracterizaria violação ao princípio do *non bis in idem*, (ii) o TCU não produziu provas das irregularidades devendo aplicar-se-lhes o princípio da presunção de inocência, e (iii) as deficiências quantitativas e qualitativas do quadro de servidores da ANVISA e o grave quadro epidemiológico do país no exercício de 2005 justificariam as contratações da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia.

Quanto à alegação de violação ao princípio do *non bis in idem*, cumpre observar que a penalidade aplicada ao Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes em sindicância tem caráter de sanção disciplinar que não se confunde com as atribuições constitucionais da Corte de Contas de analisar e julgar as contas dos gestores públicos que gerenciam verbas públicas federais. Não se pode olvidar que 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.

Quanto à suposta ausência de provas nos autos, ressalto que tanto as irregularidades na contratação da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia quanto as viagens em finais de semana do mencionado casal para a sua cidade de origem, custeadas pela ANVISA, em proporção absolutamente superior às viagens realizadas para outros destinos nacionais, estão devidamente comprovadas nos autos.

Em face destas provas, e por se tratar de matéria de âmbito administrativo, não se aplica ao caso o princípio do direito penal da presunção de inocência. Incide no caso o dever constitucional de prestar contas. Quem quer que utilize, gereencie ou administre dinheiro público deve prestar contas e justificar seu bom e regular emprego, conforme impõe o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal c/c o artigo 93 do Decreto-lei nº 200/1967.

De observar que os presentes pagamentos das passagens aéreas e diárias sem a devida comprovação dos eventos merecem maior reprovação porque o Tribunal, mediante o subitem 2.1.1 do Acórdão nº 2.874/2003-Primeira Câmara, publicada no DOU de 03/12/2003, já havia determinado à ANVISA que:

2.1.1 adote medidas tendentes à anexação, aos processos de concessão de diárias, do cartão de embarque ou outro documento hábil a comprovar a data do efetivo retorno do servidor, bem como documentos probatórios (atas ou documentos das reuniões palestras seminários congressos encontros etc) da realização dos eventos motivadores dos pagamentos de diárias, nos mesmos moldes previstos na Decisão nº 777/2000-Plenário c/c a Portaria Ministerial nº 47, de 29 de abril de 2003; [sem grifos no original]

O argumento acerca das deficiências do quadro de servidores da ANVISA merece três apontamentos. Primeiro, as alegações estão desacompanhadas de qualquer documento comprobatório das deficiências nos quadros funcionais da ANVISA. Segundo, não há qualquer evidência de que a contratação da Sra. Dirciara Garcia tenha se dado por tais circunstâncias e, tampouco, que a sua atuação funcional tenha melhorado, quantitativa ou qualitativamente, o quadro de servidores do órgão. Terceiro, a deficiência de mão de obra é situação recorrente em diversas repartições públicas e não constitui motivo legítimo para a subversão da ordem constitucional e legal.

Diante disso e das demais evidências apontadas pela unidade técnica, o Ministério Público entende que os argumentos recursais aduzidos pelo Sr. Paulo Nunes e pela Sra. Dirciara Garcia não são capazes de elidir as irregularidades, os débitos ou as sanções imputados aos recorrentes.

Quanto aos demais responsáveis, ressalto que as contas do Sr. José Carlos Magalhães da Silva Moutinho (ex-Diretor-Adjunto) foram julgadas irregulares em razão da autorização de 39 viagens do casal no exercício 2005 para a cidade de Porto Alegre, conforme a instrução de fls. 1599/1610, vol. 8, do TC 007.705/2005-8.

O Sr. Franklin Rubinstein, por sua vez, foi condenado em razão da autorização de 10 viagens do casal no exercício 2005 e pela nomeação irregular, em razão da caracterização de nepotismo, de Dirciara Garcia para cargo em comissão. Em que pese tenha sido responsabilizado por duas irregularidades, o Sr. Franklin Rubinstein limitou-se a aduzir razões referentes às autorizações de viagens.

No que se refere à autorização das viagens do casal pelos referidos gestores na qualidade de ordenadores de despesas, verifico que os gestores agiram, ao menos, com culpa. Considerando a determinação do subitem 2.1.1 do Acórdão nº 2.874/2003-1ª Câmara, bem como a frequência de viagens em finais de semana do Sr. Paulo Ricardo Santos Nunes e da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia para a cidade de origem do casal, seria exigível do gestor médio o devido cuidado para certificar-se, *a priori*, de que os deslocamentos a serem autorizados se dariam visando os objetivos do órgão.

Caberia aos gestores, para alcançarem o provimento do recurso, demonstrar que agiram com a cautela necessária para a autorização das viagens ou, dito de outra forma, que exigiram

previamente a autorização da chefia imediata do demandante ou a comprovação da existência dos eventos que fundamentaram a solicitação de viagens.

Não obstante, em síntese, alegaram os gestores que (i) a competência para exigir a comprovação das despesas aéreas era da Diretoria Financeira, segundo as normas da ANVISA, (ii) o TCU não produziu provas das irregularidades devendo aplicar-se-lhes o princípio da presunção de inocência e (iii) que observaram os princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, de tal sorte que a aplicação de multa pelo TCU teria sido desarrazoada e desproporcional.

Quanto à suposta falta de comprovação das irregularidades nos autos, reitero que tanto as irregularidades na contratação da Sra. Dirciara Souza Cramer de Garcia quanto as viagens em finais de semana do mencionado casal para a sua cidade de origem, custeadas pela ANVISA, em proporção absolutamente superior às viagens realizadas para outros destinos nacionais, estão devidamente comprovadas nos autos.

São três as razões pelas quais não merece prosperar a alegação de que a obrigação de exigir a comprovação dos documentos da viagem seria da Diretoria Financeira segundo normas da ANVISA. A uma, porque quem tem o poder de ordenar a despesa, tem a obrigação de prestar contas. Por esta razão, cabe ao ordenador de despesa exigir a comprovação dos gastos de forma a munir-se dos documentos necessários à prestação de contas. Se deixaram de exigir tais documentos, agiram de forma negligente. A duas, porque os recorrentes não apresentaram a suposta norma da ANVISA que delegaria a competência de exigir documentos de despesas à Diretoria Financeira. A três, porque os ordenadores não observaram a determinação do TCU expressa no subitem 2.1.1 do Acórdão nº 2.874/2003-1ª Câmara no sentido de exigirem as comprovações dos eventos objeto de viagens.

Quanto à afirmação dos recorrentes de que agiram em consonância com os preceitos constitucionais inerentes à Administração Pública, cumpre registrar que não há qualquer comprovação de tal fato. Pelo que se depreende dos autos, os recorrentes não agiram com a prudência que deve pautar os negócios públicos. Permitiram a realização de despesas para a realização de inúmeras viagens de finais de semana do Sr. Paulo Nunes e da Sra. Dirciara Garcia sem qualquer comprovação da realização efetiva de trabalhos na cidade de Porto Alegre. Dos fatos, extrai-se, em verdade, grave afronta aos princípios constitucionais da economicidade, da eficiência e da moralidade, uma vez que não compete ao Estado custear viagens de interesse precipuamente particular à cidade natal de seus agentes.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU propõe ao Tribunal que conheça dos recursos de reconsideração para, no mérito, negar-lhes provimento.

Ministério Público, em 3 de abril de 2013.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral