

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, cabe conhecer dos novos embargos de declaração apresentados José Carlos Magalhães da Silva Moutinho contra o acórdão 3.654/2013 – Plenário.

2. Aquela deliberação rejeitou outros embargos de declaração opostos contra o acórdão 2.381/2013 – Plenário, que, por sua vez, negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos contra o acórdão 1.465/2011 – Plenário (alterado pelo acórdão 3.258/2011 – Plenário), à exceção do apresentado por Franklin Rubinstein, que foi provido parcialmente a fim de reduzir o valor da multa a ele aplicada.

3. As contas do embargante como gestor da Anvisa no exercício de 2005 foram inicialmente julgadas irregulares, com aplicação de multa, em virtude das ocorrências relacionadas às autorizações de quantidade excessiva de viagens a Dirciara Souza Cramer de Garcia e a seu companheiro, Paulo Ricardo Santos Nunes, envolvendo finais de semana e a cidade de origem dos servidores, sem comprovação da finalidade pública dos deslocamentos.

4. No presente recurso, o embargante afirmou haver omissão no acórdão embargado, em suma, por não ter considerado:

a) o conjunto de provas produzidas, que demonstrariam a finalidade pública das viagens por ele autorizadas; e

b) as alegações de ocorrência de anormalidade clínica na região de Porto Alegre no período, que demandaria observação próxima e acompanhamento por parte da Anvisa, e de que, caso houvesse a identificação de um caso de gripe aviária em território brasileiro sem delimitar o local da contaminação, o fato poderia provocar grave abalo na economia brasileira, o que imporia constante vigilância e monitoramento de fronteiras, portos e aeroportos.

5. Não vislumbro omissão na deliberação recorrida relativamente a esses pontos, mas sim tentativa de rediscussão de mérito, o que não é admissível na via dos embargos de declaração.

6. O voto condutor do acórdão 3.654/2013 – Plenário indicou o que se segue sobre esses pontos:

“8. Nos embargos de José Carlos Magalhães da Silva Moutinho, também se alegou que haveria omissão no acórdão 2.381/2013 – Plenário por:

a) não considerar os argumentos expostos no recurso quanto à viagem objeto da Autorização de Viagem e Proposta de Concessão de Diárias – PCD 11.933/2005, bem como a cópia legível do cartão de embarque apresentada, com ocorrência de **reformatio in pejus**, em vista de se ter alterado os fundamentos da conclusão contida no acórdão 3.258/2011 – Plenário, ‘para dizer que a mesma baseava-se na quantidade de viagens autorizadas e não na qualidade da cópia do comprovante de embarque originalmente acostado aos autos’; e

b) não levar em conta que a viagem objeto da PCD 2.143/2005 teria se dado em razão de interesse público, para que Dirciara Souza Cramer de Garcia procedesse à supervisão da sala de vacinação do aeroporto de Porto Alegre, ante a anormalidade clínica causada pelo surto de gripe aviária no ano de 2005 e a consequente necessidade de vigilância e monitoramento de fronteiras, portos e aeroportos, inclusive para preservar a economia nacional.

9. Como se deflui dos trechos transcritos no item 6, retro, considerando o efeito devolutivo dos recursos – que possibilita o reexame das questões de fato e de direito postas no processo –, foram efetuadas considerações no acórdão embargado com o objetivo de demonstrar que, ao contrário do defendido no acórdão 3.258/2011 – Plenário, é necessária, no caso, a demonstração do cumprimento da finalidade pertinente à atividade pública nos deslocamentos para a cidade de origem dos servidores. Restou assente que não basta, para tanto, a apresentação de cópia de cartões de embarque e de relatórios de viagens, a exemplo dos fornecidos por José Carlos Magalhães da Silva Moutinho (peça 117, p. 8/17). Apesar disso, não houve **reformatio in pejus**, consoante se nota no seguinte trecho do voto proferido:

‘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.’

10. No que diz respeito ao interesse público nos deslocamentos objeto das PCDs indicadas pelo embargante, vale mencionar que incorporei os fundamentos dos pareceres como razões de decidir, com acréscimos pertinentes e as ressalvas expostas nos itens 21/27 do voto.

11. Sobre o ponto, destaco os seguintes apontamentos das análises da unidade técnica e do MPTCU que demonstraram a insuficiência dos argumentos para esclarecer as autorizações dos deslocamentos abordados:

- Instrução da unidade técnica:

‘51. Nesse sentido, entende-se não ser possível aceitar a cópia do cartão de embarque ora anexado aos autos pelo recorrente como suficiente para afastar sua responsabilidade. A devida prestação de contas no caso do recorrente responsabilizado por autorizações indevidas de diárias e passagens deveria ser a demonstração por meio de documentos apresentados quando do requerimento das diárias e passagens que o convenceram, à época da autorização, da finalidade pública seja da viagem ou da prorrogação desta. Documentos esses que deveriam compor o PCD desde a sua origem, qual seja, o requerimento da autorização de viagens e passagens. Em se comprovando por meio de documentos idôneos como o recorrente verificou o fim público das viagens por ele autorizadas, afastada seria a sua responsabilidade. Entretanto, o recorrente nada apresenta nos referidos moldes.

52. Veja-se que o fato de a viagem ter sido realizada não é por si só suficiente para comprovar a sua finalidade pública. (...)’

- parecer do MPTCU:

‘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. Dirceira 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.’

12. A propósito, lembro que José Carlos Magalhães da Silva Moutinho e Franklin Rubinstein não foram condenados em débito, por não terem se beneficiado diretamente dos valores despendidos. Suas faltas, todavia, justificaram a irregularidade das contas e as multas aplicadas.”

7. Está claro que as razões recursais não foram capazes de excluir a responsabilidade do embargante pelas várias autorizações de viagem ao casal de servidores para a sua cidade de origem (38 no exercício de 2005) porque, no caso, a documentação deveria compor o processo previamente à realização das autorizações.

8. Sobre o assunto, cabe lembrar o contexto em que os atos foram praticados no exercício em tela, aproveitando-se, para tanto, as considerações do relator original do processo (item 10 do voto condutor do acórdão 1.465/2011 – Plenário):

“(…) 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.”

9. Especificamente quanto às alegações a respeito das situações vivenciadas à época que demandariam vigilância e monitoramento constantes por parte da Anvisa, reafirmo que não passaram sem análise no processo.

10. De fato, as referidas alegações foram consideradas pela unidade técnica na instrução (itens 37 a 54) acolhida como razões de decidir no voto condutor do acórdão 2.381/2013 – Plenário, com ressalvas apenas em relação à redução da multa de Franklin Rubinstein por mim defendida.

11. Quanto à responsabilização do embargante, acrescentei no mencionado voto:
- “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).”
12. Ademais, consignei no item 22 daquela peça que eram desnecessários novos comentários sobre as razões recursais porque “limitaram-se a reproduzir argumentos já apresentados e refutados nas deliberações anteriores do processo”.
13. É pertinente mencionar que o julgador não está obrigado a refutar cada um dos argumentos expostos pelas partes, bastando, de acordo com a jurisprudência (acórdãos 1.361/2005 e 931/2013, do Plenário, 1.488/2004 e 2.007/2013, da 1ª Câmara, e 855/2003, da 2ª Câmara, por exemplo), a indicação dos fundamentos de sua convicção acerca da matéria com base nos elementos essenciais do processo.
14. Nesses termos, concluo por negar provimento aos presentes embargos e, na linha de outras deliberações do Tribunal (acórdãos 583/2008 e 2.137/2013 – Plenário, entre outros), por alertar ao embargante que a oposição de novos embargos, com repetição de argumentos já analisados, não impedirá o trânsito em julgado do acórdão condenatório.
- Ante o exposto, VOTO por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de maio de 2014.

ANA ARRAES
Relatora