

VOTO

Trata-se de representação de equipe de auditoria da Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR em decorrência de irregularidades na concessão de auxílios e bolsas de estudo na Universidade Federal do Paraná - UFPR constatadas a partir de auditoria sobre os ajustes firmados entre fundações de apoio e instituições federais de ensino superior - Ifes naquele estado.

2. A auditoria teve por objetivo avaliar a concessão de bolsas para servidores, alunos e docentes das Ifes com o escopo de verificar a compatibilidade da carga horária, a observância do teto remuneratório e os controles existentes na concessão e no pagamento daqueles benefícios.

3. O exame dos processos de pagamento revelou indícios graves de realização de pagamentos a beneficiários que nem possuíam vínculo com a universidade, nem preenchiam os requisitos para recebimento de auxílio ou bolsa de estudo e pesquisa.

4. Com o aprofundamento das apurações, constatou-se que houve irregularidades em 234 processos de pagamentos e que o desvio de recursos, quantificado em mais de R\$ 7 milhões, teve 27 beneficiários diretos. Os repasses sistemáticos, desprovidos da necessária fundamentação documental, se estenderam de março de 2013 a outubro de 2016 e foram interrompidos com o início da auditoria do TCU.

5. A partir das apurações da Secex/PR, a Polícia Federal deflagrou, em 15/2/2017, a Operação *Research*, que cumpriu 29 mandados de prisão temporária, 8 de condução coercitiva e 36 mandados de busca e apreensão em decorrência dessas fraudes.

6. Esta representação foi conhecida e considerada procedente por meio do acórdão 291/2017-Plenário, que determinou a instauração de 27 tomadas de contas especiais, individualizadas por beneficiário, com a responsabilização solidária dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento. Adicionalmente se decretou, cautelarmente, por um ano, a indisponibilidade de bens dos responsáveis no valor do débito imputado a cada um.

7. Nesta etapa, analisam-se as justificativas apresentadas em resposta a audiências determinadas naquela mesma deliberação dos gestores titulares à época - Zaki Akel Sobrinho (reitor), Edilson Sérgio Silveira (pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças).

8. Esses responsáveis foram ouvidos na condição de titulares das respectivas unidades, cargos que comportam a responsabilidade por fazer implantar procedimentos eficientes e seguros para as rotinas das pró-reitorias, bem como por supervisionar as atividades desempenhadas.

9. Por essa razão, foram chamados a responder pela “omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e [pela] falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental (...) de bolsas de estudos e pesquisas [em] 234 processos”, com repasse total de R\$ 7.343.333,10, “a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos”.

10. Os pró-reitores Edilson Sérgio Silveira e Lúcia Regina Assumpção Montanhini foram também arrolados como responsáveis solidários com beneficiários e demais citados nas TCEs relativas aos débitos decorrentes dos processos em que especificamente autorizaram as despesas.

11. Conforme apurado pela Secex/PR, todos os processos fraudulentos tiveram início na Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG).

12. O primeiro documento constante desses processos era a autorização de empenho com especificação genérica (e.g., para atender a despesas com pagamento de bolsas de estudo no país) e dados gerais (programa de trabalho, fonte de recursos e natureza da despesa). A autorização era assinada no âmbito da PRPPG pelo chefe da unidade de orçamento e finanças e pelo pró-reitor ou sua substituta.

13. Na sequência, o procedimento para liquidação da despesa era iniciado com a juntada de uma relação de supostos beneficiários, elaborada pela chefe da unidade de orçamento e finanças da PRPPG (Conceição Abadia de Abreu Mendonça), com indicação apenas do nome, CPF, dados da conta bancária e valor. A relação era assinada pela mesma servidora e pelo pró-reitor da PRPPG, ou sua substituta, que atuavam no âmbito dessa pró-reitoria como ordenadores de despesas. Foram assinados 19 processos (R\$ 397.200,00) pelo titular, Edilson Sérgio Silveira, e 215 processos (R\$ 6.946.133,10) pela pró-reitora substituta, Graciela Ines Bolzon de Muniz.

14. A seguir, o processo era encaminhado à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), e o diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) daquela unidade registrava atestação com os dizeres de que o “processo [teria sido] devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir”, e o encaminhava ao pró-reitor (ou seu substituto), que autorizava o pagamento.

15. As fraudes, portanto, tinham origem na relação preparada no âmbito da PRPPG. Os 27 beneficiários identificados não possuíam vínculo com a UFPR, com outras universidades ou outros órgãos federais. Nenhum beneficiário possuía currículo cadastrado na Plataforma *Lattes* do CNPq, que seria condição para participar de programas de bolsa de iniciação tecnológica e de bolsa de estudos de pós-graduação.

16. A maioria possuía apenas ensino médio completo e sequer cursava curso superior. Três deles possuíam apenas formação de ensino fundamental. Do total desviado, sete beneficiários receberam, entre 2013 e 2016, quantia superior a R\$ 500 mil, e, entre eles, apenas um tinha nível superior de escolaridade.

I

17. A pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças à época dos fatos, Lúcia Regina Assumpção Montanhini, trouxe alegações que foram sintetizadas na instrução reproduzida no relatório precedente (itens 21-91). Além de informações sobre as providências adotadas nas apurações, sobre os procedimentos rotineiros, competências e responsabilidades dos ordenadores de despesas, destacam-se os seguintes argumentos:

a) atuou como dirigente da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan) no período de 2/1/2009 a 31/12/2016 e teria adotado inúmeras ações para implantar mecanismos e instrumentos de controle;

b) não teria havido conduta dolosa ou culposa no exercício do cargo de pró-reitora;

c) teria atuado de forma diligente no atendimento às demandas da equipe do TCU e na apuração de informações sobre os beneficiários de bolsas, inclusive com recomendação para que a denúncia fosse encaminhada ao Departamento de Polícia Federal (DPF); os procedimentos teriam sido efetivos e fundamentais para apurar os fatos após solicitação de informações da Secex/PR;

d) a Secex/PR teria isentado de responsabilidade os gestores da Proplan por não ter encontrado nexo de causalidade entre as fraudes e os atos de servidores dessa unidade; seria desprovido de razão o contido nos itens 13 a 16 do voto, que resultou no acórdão 291/2017 - Plenário, ao responsabilizar os servidores da Proplan em desacordo com a análise da unidade técnica;

e) a responsabilidade a ser imputada aos servidores da Proplan deveria ser assentada nos resultados da investigação do inquérito policial;

f) deveria prevalecer a presunção de legalidade e legitimidade, por parte dos servidores da Proplan, em relação aos atos praticados no âmbito da PRPPG; as atestações dessa última unidade tornariam os atos presumidamente legais para a atuação da Proplan, que teria participado apenas na fase de pagamento das bolsas e auxílios;

g) as servidoras envolvidas na fraude seriam reconhecidas na comunidade de pesquisadores por sua eficiência e dedicação;

h) não haveria fragilidade dos controles; as fraudes teriam sido perpetradas por pessoas que conheceriam o formalismo requerido, o que justificaria o fato de não terem sido identificadas nem pelos

controles da universidade, nem pela Controladoria-Geral da União (CGU);

i) de acordo com a sistemática relatada para gerenciamento e execução orçamentária dos programas de incentivo, a concessão de bolsas seguiria critérios e regras bem definidas;

j) no caso de pagamento de bolsas e auxílios financeiros, os controles e verificações dos fatos geradores dos benefícios seriam de responsabilidade do coordenador que gerencia o programa de incentivos (no caso, a PRPPG);

k) registrado o empenho, a autorização de empenho supriria os documentos exigidos (itens 11.11 a 11.14 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira - NEOF);

l) no caso de solicitação de pagamento de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos do § 1º do art. 63 da Lei 4.320/1964, seria a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação;

m) a Divisão de Administração e Finanças (DAF/Proplan) examinaria apenas aspectos formais relativos à adequação do empenho e da liquidação quanto à completude dos lançamentos requeridos pelo Siafi e quanto à exatidão desses lançamentos realizados em relação aos documentos acostados na instrução processual;

n) os atos ilícitos teriam sido praticados no âmbito da PRPPG; a atestação mediante assinatura de autoridade competente teria revestido os atos de presunção de legalidade e legitimidade; as responsabilidades sobre as irregularidades não teriam transcendido os limites da PRPPG;

o) os documentos exigidos pela universidade para pagamento estariam de acordo com as exigências legais.

18. Quanto a essas alegações, endosso a análise e o encaminhamento proposto pela Secex/PR, que adoto como fundamentos dessa deliberação, no sentido de considerar as razões apresentadas insuficientes para elidir a responsabilidade dessa gestora.

19. Conforme reconhecido pela unidade técnica, os titulares das pró-reitorias, de fato, não atuaram no sentido de obstruir a apuração. Ainda que a comunicação ao DPF só tenha ocorrido após as constatações iniciais da equipe de auditoria, uma vez detectados os indícios de irregularidades, atuaram de forma colaborativa com o órgão de controle, com vistas a esclarecer as ocorrências.

20. O fato de a Secex/PR, em um primeiro momento, não ter arrolado os gestores da Proplan não tem caráter vinculante sobre a deliberação a ser adotada pelo Tribunal, que, em vista dos elementos carreados aos autos, pode decidir por encaminhamento diverso, sem que tal discordância configure falta de razoabilidade. Os itens 13 a 16 do voto condutor do acórdão 291/2017 - Plenário trataram precisamente de indicar as razões pelas quais a responsabilidade dos servidores da Proplan não poderia ser afastada de plano.

21. Como já mencionado, a responsabilidade acerca de pagamentos específicos, individualmente autorizados por essa pró-reitora e outros responsáveis, será objeto de exame nos processos de TCEs que foram autuados por determinação do acórdão 291/2017-Plenário.

22. Nos presentes autos, a análise das defesas apresentadas está restrita à responsabilidade dos gestores pela omissão no acompanhamento ou na fiscalização hierárquica e pela suposta falta de controles institucionais eficientes, o que teria contribuído para os pagamentos irregulares. Nesse contexto, deve ser objeto de exame a conduta esperada da titular da Proplan em relação à instrução e validação dos processos financeiros de pagamento.

23. O art. 63 da Lei 4.320/1964, citado pela responsável, trata da liquidação da despesa, que, nos termos desse dispositivo, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor “tendo por base títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

24. Essa verificação tem por fim apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, além da importância exata e o beneficiário do pagamento (§ 1º). A liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados deverá ter por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho e os

comprovantes da entrega (§ 2º). Dessa forma, os processos de pagamento devem ser formalizados de modo a incluir todos os documentos indispensáveis à verificação da regularidade da liquidação da despesa.

25. Em conformidade com esses dispositivos legais, as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade (NEOF), também mencionadas na defesa, disciplinam a instrução dos procedimentos necessários (peça 110, p. 130-203) e são expressas ao indicar que, no caso de bolsas, os processos não poderiam conter apenas a relação nominal dos bolsistas. Como parte do capítulo “Do Processo Financeiro” consta (peça 110, p. 181):

“Das Bolsas

Além dos itens 11.12 ao 11.14, todos os processos de Bolsas deverão conter:

11.71. Relação nominal dos bolsistas, com os valores a serem pagos, e o *mês de competência*;

11.72. Duas (2) vias da Relação com assinatura do Ordenador de Despesas;

11.73. O nº da LC (Lista de Credores) do SIAFI, na Capa do Processo.” (grifos acrescidos)

26. Os itens 11.12 a 11.14, que também integram o capítulo “Do Processo Financeiro”, estabelecem que (peça 110, p. 174):

“Todos os processos deverão conter:

11.12. Solicitação de compra/serviço do interessado ao Setor/Departamento;

11.13. Pedido de material/serviço, com informação sobre a disponibilidade de recursos (Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Natureza da Despesa), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas;

11.14. Autorização de Empenho (AE), assinada pelo Orçamentário responsável do Setor e pelo respectivo Ordenador de Despesas.”

27. Ainda que a redação desses dispositivos sugira compras e serviços, é patente que a relação nominal de bolsistas (com a assinatura do ordenador de despesa) deveria ser complementada com documento assinado pelo servidor interessado e dirigido ao departamento, que, no caso de bolsas e auxílios, seriam o professor e a unidade acadêmica diretamente envolvidos nas pesquisas ou no projeto em questão.

28. No processo financeiro de pagamento de bolsa e auxílio (não fraudulento) juntado aos autos a título exemplificativo, constou o ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento dirigido ao diretor, que se manifestou de acordo, o empenho em nome da unidade gestora (e.g. Setor de Tecnologia); e a relação de beneficiários (com indicação do vínculo com a universidade e do nome do projeto) assinada pelo coordenador do projeto (e.g. peça 11, p. 2-5).

29. Tais documentos supriam a exigência da norma de manifestação do servidor vinculado ao departamento interessado pela pesquisa ou pelo trabalho desenvolvido pelo bolsista. Trata-se de comprovante essencial, porque esse seria o servidor em condição de ter acompanhado as atividades e poder atestar a efetiva entrega motivadora do pagamento.

30. Os processos fraudulentos, por sua vez, continham apenas a relação nominal dos bolsistas produzida pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Não havia nem solicitação do servidor interessado ao setor/departamento, nem o “de acordo” do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista. Desse modo, sequer havia identificação ou do projeto a que se vinculava a pesquisa ou do departamento interessado, ou mesmo do vínculo do beneficiário do pagamento com a universidade (e.g. peça 11, p. 14, 21, 26, 30). Da forma como eram instruídos, os processos não viabilizavam o controle.

31. Observe-se que, na organização administrativa da universidade, as pró-reitorias integram a estrutura da Reitoria, órgão executivo superior da instituição. A PRPPG atua por delegação de competência do reitor e é “órgão de elaboração, planejamento, organização e acompanhamento das políticas de pesquisa e Pós-Graduação” (Resolução 15/91-CA, Regimento da Reitoria; peça 110, p. 291).

32. Nesse contexto, o documento assinado por integrantes da PRPPG não pode ser considerado suficiente para atestar entregas específicas de atividades de pesquisa individuais, cujo andamento não

cabia àquela unidade acompanhar diretamente.

33. Embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não se identificou, nesses processos, a inclusão de documentos forjados dos departamentos, por exemplo, com falsificação de assinatura de chefe de departamento ou coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam do processo, que se originava na própria PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

34. O processo financeiro, portanto, não se encontrava instruído de acordo com as regras financeiras da Universidade previstas nas NEOF, documento que havia sido produzido no âmbito da Proplan. Destaque-se que a essa Pró-Reitoria, que recebia e confirmava a autorização para pagamentos, compete, entre outras atribuições, a coordenação do controle dos serviços de administração financeira da Universidade. Desse modo, a fragilidade no processo financeiro não poderia passar despercebida pela Pró-Reitoria de Finanças.

35. A segregação de funções também não justifica o procedimento adotado. Ao contrário, pela segregação de funções, não seria aceitável que o documento assinado apenas pela PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento ante a ausência de atestação por professores que pudessem efetivamente assegurar a realização das atividades e a falta de informações relevantes que vinculassem os pagamentos a projetos ou departamentos específicos da Universidade.

36. O fato de o ordenador de despesa da PRPPG ter autorizado o pagamento não pode ser utilizado para dispensar documentos que deveriam integrar o processo financeiro para fundamentar a autorização concedida. Entendimento diferente reduziria o processo financeiro a mero expediente daquela Pró-Reitoria com autorização para o pagamento, o que, além de violar as normas, contraria as boas práticas de processos de pagamento.

37. Dessa forma, não pode ser acolhida a alegação de que, no caso de bolsas e auxílios financeiros, o documento comprobatório da despesa, nos termos da Lei 4.320/1964, seria apenas a relação nominal de bolsistas, que consolidaria em um único documento os requisitos requeridos pela legislação.

38. Esse procedimento simplista permitiria, como de fato permitiu, que os servidores da Proplan sumariamente autorizassem os pagamentos para uma relação arbitrária de beneficiários, sem qualquer fundamentação em documentos que indicassem o responsável pelo acompanhamento da entrega ou os projetos e departamentos a que estariam vinculados os auxílios a pesquisa e as bolsas.

39. Como registrado pela unidade técnica, a responsabilização da pró-reitora não decorre de falhas esporádicas. Foram 234 processos financeiros irregulares tramitados para aquela unidade, que autorizou os pagamentos sem outras verificações, em que pese a falta de documentos essenciais.

40. Para além da análise de processos específicos, é relevante um aspecto adicional registrado pela unidade técnica na instrução reproduzida no relatório precedente (peça 148, p. 17):

“104. A fraude se verificaria ainda mais evidente se a análise fosse realizada apenas no âmbito da PRPPG. Dentre os 21 (vinte e um) maiores beneficiários de bolsas e auxílios a pesquisadores no período analisado, 19 (dezenove) eram falsos pesquisadores. Além disso, o valor total distribuído por meio de bolsas e auxílios a pesquisadores no âmbito da PRPPG, com base na mesma planilha fornecida pela CRI/Proplan (período de 2015 a 2016), corresponde a R\$ 13.884.605,63, sendo que desse total R\$ 4.267.795,00 foram desviados por meio dos pagamentos fraudulentos (2015 a 2016), o que corresponde a 30,74% do total de recursos concedidos por meio de bolsas e auxílios a pesquisadores na PRPPG.”

41. Portanto, pela extensão e recorrência das fraudes, verificações gerenciais de controle, ainda que esporádicas, baseadas em risco e materialidade, seriam suficientes para detectar as fraudes, o que também não se verificou.

42. Ainda que se reconheça como mais grave o envolvimento dos responsáveis pela PRPPG, unidade em que as relações fraudulentas eram produzidas e ratificadas como documento para fundamentar os pagamentos, não há como afastar a responsabilidade da titular da Proplan pela insuficiência no acompanhamento, na fiscalização e nos controles institucionais referentes aos processos financeiros de pagamento.

43. A avaliação de gravidade relativa das condutas não implica isenção de responsabilidade pelas ocorrências e deve impactar apenas na dosimetria das multas a serem aplicadas a cada responsável.

44. Em memorial encaminhado pela responsável, após o término da etapa de instrução da unidade técnica, a responsável ratificou várias das justificativas apresentadas e buscou contestar as conclusões da unidade técnica. Argumentou, em síntese, que:

a) haveria claro cerceamento do direito à ampla defesa e ao contraditório, uma vez que a unidade técnica concluiu com a proposta de aplicação de penalidade;

b) teria sido instada a apresentar justificativas em relação a possível e genérico ato de “omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes”;

c) não deteria atribuições de acompanhamento ou de fiscalização na concessão de bolsas; a Secex/PR não considerou que haveria uma cadeia hierárquica de acompanhamento e fiscalização no processo de bolsas de pesquisas e pós-graduação da UFPR e que caberia à PRPPG justificar cada ato por meio de elementos probatórios formalizados no devido processo, e não à Proplan;

d) sobre a suposta ausência de controles institucionais, a Secex/PR teria dado crédito ao depoimento da ré confessa (Conceição), quando deveria considerar relatório da CGU, que demonstraria a eficiência desses controles;

e) os cruzamentos que revelaram a fraude não seriam facilmente detectados pela Proplan porque fugiriam ao escopo dos controles institucionais e rotineiros de responsabilidade daquela unidade;

f) em relação ao processo de pagamento (regular) exemplificado pela Secex/PR, as informações e documentos adicionais que se encontram acostados seriam da fase de concessão e ineptos para os procedimentos da contabilidade; o único documento com informação contábil seria a relação nominal de bolsistas com a atestação da regular liquidação de despesa;

g) todos os processos financeiros teriam sido instruídos em conformidade com o regimento interno e ritos legais para processar pagamentos pelo Siafi;

h) caberia à unidade que demanda o pagamento autuar e instruir o processo em conformidade com a NEOF; à contabilidade competiria apenas processar o pagamento;

i) para avaliar a eficiência dos sistemas de controle, deveriam ser analisados todos os procedimentos manuais e sistêmicos adotados no âmbito da DCF/Proplan, em detrimento de considerar apenas o depoimento da autora do crime de lesão ao erário;

j) não lhe caberia verificar “se houve o zelo da autoridade competente [PRPPG] ao atestar a regular liquidação da despesa” ou “se o pagamento foi submetido às verificações expressamente requeridas no art. 63 da Lei 4320/64”.

45. Tais argumentos não justificam qualquer reparo no encaminhamento proposto pela Secex/PR.

46. Ao contrário do alegado, não houve cerceamento de defesa. O expediente que comunicou a audiência expressamente alertou sobre a possibilidade de aplicação de multa, caso rejeitadas as razões apresentadas (peça 70, p. 1). A responsável exerceu o direito de defesa ao juntar aos autos sua manifestação e documentos anexos (peças 104-111). Os motivos que determinaram sua audiência foram indicados no acórdão 291/2017-Plenário e no respectivo voto condutor, documentos que lhe foram encaminhados como subsídio a suas respostas.

47. A divisão de responsabilidades entre as duas Pró-Reitorias e a composição do processo financeiro foram suficientemente analisadas pela unidade técnica, como já exposto. Não procede a alegação de que os documentos faltantes nos processos fraudulentos deveriam constar apenas da fase de concessão e seriam ineptos para os procedimentos de contabilidade.

48. A composição prevista nas NEOF (itens 11.12, 11.13, 11.14, 11.71, 11.72 e 11.73) é referente especificamente aos processos financeiros, e não aos de concessão. E o controle financeiro não se restringe apenas a registros contábeis, sem qualquer verificação sobre a formalização correta e completa dos documentos de suporte a esses registros.

49. A opinião manifestada pela servidora Conceição sobre a insuficiência dos controles da UFPR, embora tenha sido mencionada, não poderia sustentar, como não sustentou, a conclusão sobre esse ponto. A avaliação sobre os procedimentos adotados pela Proplan foi decorrente do exame das normas aplicáveis, das atribuições da Proplan e da recorrência dos processos relativos a pagamentos fraudulentos.

50. Desse modo, as justificativas da responsável devem ser rejeitadas.

II

51. O professor Edilson Sérgio Silveira, pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação no período de abril de 2013 a dezembro de 2016, por sua vez, apresentou argumentos de defesa que foram relacionados pela unidade técnica e, em muitos pontos, reiteraram alegações da titular da Proplan. Em essência, esse responsável destacou que:

a) teria realizado gestão voltada à melhoria da qualidade de pesquisa realizada na Universidade e o êxito de seu trabalho teria sido atestado pela CGU;

b) os controles funcionaram, tanto que graças à interação entre o TCU e a UFPR as fraudes foram descobertas;

c) a fraude teria sido engendrada pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da Seção de Controle da PRPPG há 13 anos, em conluio com a servidora Tania Catapan, secretária da PRPPG e servidora pública desde 1976, e envolveria especialmente recursos do Programa de Apoio à Pós-Graduação (Proap);

d) os desvios teriam começado em março de 2013, na gestão anterior da reitoria; os processos administrativos teriam sido forjados com currículos falsos, antes de serem encaminhados à PRPPG;

e) os auxílios financeiros concedidos por meio do Proap são destinados a apoiar os programas de pós-graduação, com material de consumo, passagens, diárias, alimentação e outros serviços necessários ao desenvolvimento de uma pesquisa e teriam valores variáveis; portanto, o fato de o auxílio em dado momento ser superior ao valor de uma bolsa não seria indicativo de fraude, haja vista que o valor dependeria do custo do equipamento a ser adquirido, do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior;

f) os procedimentos de concessão de auxílio seriam iniciados com solicitação escrita de determinado programa; após o cadastramento no Siafi pela servidora Conceição Mendonça, o processo administrativo seria arquivado e seria autuado o processo financeiro, a seguir assinado e remetido ao pró-reitor da PRPPG para assinatura;

g) conforme depoimento à Polícia Federal, essa servidora e Tania Catapan teriam forjado um processo administrativo fraudulento, com falsos pesquisadores e currículos falsos, e na sequência dado início ao processo financeiro de pagamento, fraude que foi repetida mês a mês até serem descobertas;

h) o responsável e a pró-reitora de Planejamento, Lúcia Montanhini, teriam contribuído para a atuação rápida e eficaz do TCU e da Polícia Federal, ao buscar as informações solicitadas junto ao setor de informática, no Portal da Transparência e em pesquisa nas redes sociais, com evidente propósito colaborativo; teriam conseguido apurar valor próximo ao identificado pelo TCU; e, diante das provas robustas, comunicou pessoalmente os fatos ao DPF e solicitou a abertura de processo administrativo contra as servidoras envolvidas, que foram exoneradas da função de chefia;

i) os controles existiam e falharam ante a intenção criminosa das duas servidoras;

j) instâncias adicionais de controle poderiam dificultar a fraude, porém dificilmente iriam impedir completamente os desvios e ainda poderiam inviabilizar o atingimento da finalidade dos auxílios, pela demora na concessão, a exemplo da participação em congresso ou evento; a verificação dos processos administrativos pelo pró-reitor comprometeria a atividade finalística da Pró-Reitoria e não seria suficiente para impedir a fraude, porquanto os currículos teriam sido forjados;

k) os recursos desviados corresponderam a apenas 1% do total de bolsas e auxílios concedidos de 2013 a 2015;

l) a servidora Conceição Mendonça trabalhava na Seção de Controle, Orçamento e Finanças da PRPPG desde 1995 e exerceu a chefia da seção desde 2004, durante o mandato de três reitores; a responsabilidade pela fraude seria exclusiva da chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária e da secretária da PRPPG, que teriam abusado de sua confiança e exorbitado suas funções;

m) os atos da mencionada servidora gozariam de presunção de legitimidade; não haveria razão para desconfiar da idoneidade de pessoa que desempenhava as mesmas atribuições há vinte anos, dez deles na condição de chefe;

n) a desconcentração administrativa seria imposta por lei e necessária para que a administração consiga desempenhar suas atribuições; seria vedada a responsabilização objetiva, seria inconcebível pretender responsabilizá-lo por atos praticados por terceiros e caberia examinar o aspecto subjetivo das condutas;

o) não poderia ser responsabilizado por atos dolosos praticados pelas servidoras, pois, conforme preceitua o Decreto-Lei 200/67, art. 80, § 2º, que “o ordenador de despesa, salvo conviência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas”;

p) não seria o autor dos atos criminosos, sendo inconcebível sua responsabilização por atos praticados por terceiros; nesse sentido citou decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que afastariam a responsabilização objetiva de gestores (criminal e de improbidade administrativa) em razão da mera subordinação hierárquica;

q) a apenação do gestor dependeria de autoria e culpa do agente; a autoria seria exclusivamente das servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan; o responsável não teria sido omissos e não poderia ser responsabilizado por negligência;

r) os procedimentos de concessão e pagamento de auxílios estariam estabelecidos há vários anos e cumpririam as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR; na condição de homem médio, não haveria razão para modificar os procedimentos, e, se houvesse, os órgãos de controle (TCU, CGU e auditoria interna) o teriam alertado;

s) durante sua gestão, estariam em desenvolvimento novas funcionalidades no sistema Siga, que poderiam contribuir para evitar a ocorrência de fraudes;

t) segundo jurisprudência do TCU, não se poderia atribuir responsabilidade ao gestor por “falha procedimental de seus subordinados, cujo saneamento foi promovido pelos responsáveis tão logo tiveram conhecimento da ocorrência, o que afasta a incidência de multa por culpa *in vigilando*” (acórdão 3.778/2014-1ª Câmara – relator ministro Walton Alencar Rodrigues);

u) o bom gestor não poderia impedir crimes, mas caberia afastar e denunciar o fato às autoridades, o que teria sido feito; teria assinado apenas dezenove processos em quarenta meses, frequência que não lhe teria permitido desconfiar; não teria havido culpa *in eligendo* ou *in vigilando*.

52. Em memorial juntado aos autos após o término da instrução pela unidade técnica, o pró-reitor, além de reiterar aspectos mencionados nas razões de justificativa, contestou conclusões da unidade técnica e destacou que:

a) o volume e os valores de pagamentos por ele assinados corresponderiam a apenas 3% do volume total questionado; não procederia a imputação de habitualidade em suas autorizações para os pagamentos;

b) pagamentos acima de R\$ 8 mil não seriam indício de fraude, porquanto os auxílios, por sua natureza, teriam valores muito variáveis;

c) as afirmações da servidora Conceição no depoimento para a DPF não poderiam ser usadas como prova da ineficiência do controle, já que ela seria a única responsável pelo prejuízo;

d) a omissão a ele imputada seria imprecisa e genérica; não se esclarece o que seria controle institucionalizado desejável e qual deveria ter sido sua participação, uma vez que haveria controles

formalmente instituídos pela UFPR;

e) a consulta ao Curriculum Lattes não eliminaria a possibilidade de fraude, já que as informações são declaradas pelo próprio usuário.

53. Também em relação a esse responsável, acolho o exame detalhado da unidade técnica, que incorporo como parte de minhas razões de decidir, com destaque para os aspectos que trato a seguir.

54. De plano, deve ser reiterado que o responsável não está sendo chamado a responder pelas providências adotadas após ter conhecimento dos primeiros indícios das fraudes como resultado da fiscalização conduzida pela Secex/PR.

55. Ademais, no que concerne aos pagamentos irregulares especificamente autorizados por esse pró-reitor, sua conduta será objeto de exame nos processos de TCE. E, embora conste do depoimento prestado no DPF por Conceição Mendonça que o reitor e os pró-reitores não teriam conhecimento dos desvios e, portanto, não haveria evidência do envolvimento doloso desse responsável na fraude ou mesmo no recebimento de parcela dos valores desviados, essa informação também não é suficiente para afastar sua responsabilização.

56. De fato, o beneficiamento direto desse gestor não se constituiu em fato motivador da audiência ora em análise. Nestes autos, sua responsabilização está circunscrita especificamente à “omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e (...) falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular”. Sobre esses pontos, os argumentos apresentados não são hábeis para elidir ou mesmo atenuar as irregularidades.

57. A interação entre o TCU e a UFPR para apurar os fatos decorreu de iniciativa primeira da equipe deste Tribunal e não se presta como argumento para validar os controles da Universidade, que fracassaram em identificar a fraude reiteradamente praticada por mais de três anos, com prejuízos em valores anuais crescentes, que chegaram a totalizar mais de R\$ 7 milhões.

58. A alegação do responsável de que pagamentos de auxílios poderiam corresponder a valores maiores sem que isso implicasse indício de irregularidades é plausível, mas apenas reforça a necessidade de informações adicionais no processo financeiro para minimamente indicar ao ordenador de despesa a regularidade das despesas que estaria autorizando. Esse responsável autorizou auxílios a pesquisadores com valores de R\$ 1.900,00 a R\$ 17.000,00 (peça 36, p. 57; peça 48, p. 57). Pela falta de documentos de suporte, tais quantias eram arbitrárias no contexto do processo.

59. Ademais, essa alegação não se aplica aos valores das bolsas. Do depoimento prestado à Polícia Federal por Conceição Mendonça, constou a informação de que as bolsas seguiriam tabela do CNPq, cujo valor máximo, previsto para pós-doutor, era de R\$ 4 mil, enquanto as autorizações fraudulentas incluíram bolsas de R\$ 5.800,00 a R\$ 7.800,00 (peça 36, p. 67; peça 41, p. 75).

60. Esse aspecto – o valor da bolsa – não exigiria análise aprofundada do processo e seria suficiente para suscitar a necessidade de justificativa para a discrepância em comparação com os padrões usuais desse tipo de concessão no Brasil (peça 121, p. 2).

61. Na função de titular da PRPPG, competia-lhe garantir que a sistemática adotada no âmbito da unidade sob sua gestão previsse procedimentos mínimos suficientes para dar segurança ao ato de autorizar despesas. A necessidade dessa providência era acentuada ante a opção por subdelegar a execução dessa tarefa à pró-reitora substituta, que autorizou a maior parte das despesas.

62. Ao assumir a função de pró-reitor e ordenador de despesa, o professor optou por arcar com o ônus da responsabilidade pela sistemática de autorização dos pagamentos no âmbito da PRPPG e por assegurar a adoção das providências necessárias para minimizar o risco de autorizações irregulares.

63. Não se trata de exigir de um pró-reitor verificações contínuas e minuciosas de processos volumosos. Ainda que, como titular da unidade, tenha optado por autorizar pessoalmente apenas uma amostra de processos, o conjunto de despesas por ele autorizadas deveria ser suficiente para validar os procedimentos implantados e a suficiência dos documentos de suporte às despesas.

64. Como já mencionado, os processos financeiros fraudulentos continham, em regra, três

documentos de uma folha: a autorização do empenho, saldo de empenho e relação de beneficiários (nome, CPF, conta bancária e valor) assinada apenas pela chefe da unidade orçamentária da PRPPG (e.g. peça 48, p. 55-57). Sem menção ao projeto, sem referência ao departamento interessado, sem nome do professor coordenador, assinada por servidora incompetente para responder pela execução de atividades acadêmicas que não acompanhava, os processos financeiros fraudulentos não atendiam ao previsto nas normas da UFPR.

65. A eventual existência de processos administrativos de concessão com supostas informações complementares e currículos forjados, que seriam arquivados, sem contribuir com informações para fundamentar os processos financeiros de pagamento, apenas confirma a inadequação do procedimento.

66. Desse modo, pela avaliação esperada de um homem médio, a fragilidade e a insuficiência dos documentos para justificar os pagamentos eram evidentes e deveriam ser notadas no contato com os primeiros processos fraudulentos. Não é aceitável que os processos financeiros da amostra assinada pelo responsável tenham sido mecanicamente assinados, sem leitura crítica mínima.

67. As alegações de que a servidora Conceição gozava de presunção de legitimidade e idoneidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG estariam estabelecidos há vários anos não são hábeis a justificar a omissão do responsável, que, ao assumir o cargo o pró-reitor e o ônus da condição de ordenador de despesa, deveria avaliar a adequação dos procedimentos até então utilizados.

68. Sobre esse ponto, há um registro adicional a ser feito. Conforme mencionado no despacho do juiz que autorizou os procedimentos da operação *Research* da Polícia Federal, a única servidora que assinava a lista de beneficiários e valores, Conceição Mendonça, havia sido denunciada, em 2008, por peculato e fraude ao processo licitatório (Ação Penal 500765870.2012.404.7000, 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná).

69. Em seu despacho o juiz destacou que (peça 110, p. 58):

"De todo modo, chama a atenção que, já na época, conforme constou expressamente na sentença prolatada por este Juízo da 14ª Vara Federal, o procedimento adotado para aquisição de materiais no âmbito da UFPR não era o adequado mas seguia uma praxe comumente adotada recheada de falhas, evidenciado naquele caso até com a aposição de assinaturas materialmente falsas em solicitações de materiais que instruíam o procedimento administrativo."

70. Embora a servidora tenha sido absolvida, a sentença foi centrada na ausência de comprovação de dolo em fraudar a licitação e de apropriação do material adquirido, e não na negativa ocorrência dos fatos. Na época, a denunciada já ocupava a função de chefe da Seção de Controle e Execução Orçamentária da PRPPG, e houve falsificação de assinaturas dos pedidos de requisição de materiais, que, entretanto, não pode ser atribuída àquela servidora.

71. Ainda que a fraude tratada em tal ação não se referisse a concessão de bolsas e auxílios, houve registro na sentença judicial sobre a falta de estrutura do setor financeiro da PRPPG, o que foi afirmado em sede inquisitória pela pró-reitora à época e por Tânia Márcia Catapan, secretária daquela Pró-Reitoria.

72. Essa sentença foi proferida em 7/2/2013, e, em abril do mesmo ano, o professor Edilson Sérgio Silveira assumiu a PRPPG. Portanto, ainda que se presumisse a idoneidade dos servidores da unidade, seria esperado que o professor, ao assumir a responsabilidade pela Pró-Reitoria, procedesse a uma reavaliação inicial dos procedimentos até então adotados no âmbito na unidade, especialmente em relação aos processos financeiros de pagamento.

73. O dispositivo do Decreto-Lei 200/1967 citado pelo responsável, pelo qual o ordenador de despesa não pode ser responsabilizado por prejuízo decorrente de ato de subordinados que exorbitem as ordens recebidas, deve ser considerado à luz das graves deficiências detectadas nos processos financeiros. No caso, a autorização para os pagamentos irregulares foi submetida ao ordenador de despesa sem documentos suficientes para respaldá-los. Ao autorizar os pagamentos, o responsável foi tacitamente conivente com o procedimento precário que viabilizou a fraude.

74. Nos termos do art. 71 da Constituição Federal, respondem por dano perante este Tribunal todos aqueles que derem causa a irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. E, ainda que a responsabilidade no TCU seja de natureza subjetiva, como citado pelo responsável, não é necessária a presença de conduta dolosa ou de má-fé. No que tange à conduta, é suficiente a caracterização de simples culpa *stricto sensu*, por negligência, imprudência ou imperícia.

75. A alegação de que a consulta ao Curriculum Lattes não seria efetiva para evitar a fraude não serve de justificativa para atenuar a responsabilidade pela autorização dos pagamentos irregulares. O fato de as informações serem autodeclaradas não invalida a verificação como um procedimento complementar, já que a alimentação de informações fictícias na plataforma do CNPq traria ônus adicional aos fraudadores.

76. De qualquer forma, além de outras verificações gerenciais que poderiam ser feitas, deveria ser cumprida a exigência de incluir a solicitação assinada pelo servidor interessado no trabalho/projeto dirigida ao setor/departamento ao qual o projeto beneficiado com a bolsa ou auxílio estaria vinculado. Nenhuma dessas providências – que teriam permitido identificar, ou pelo menos dificultar a fraude e poderiam servir de atenuante à conduta do pró-reitor – foi realizada.

77. O encaminhamento dado pelo TCU na deliberação citada pelo gestor – segundo a qual o gestor não poderia ser responsabilizado por falha procedimental de seus subordinados que tenha sido saneada logo após o seu conhecimento (acórdão 3.778/2014-1ª Câmara) – não é aplicável à situação do responsável nestes autos.

78. Naquele processo, tratou-se da responsabilização do diretor-presidente e do diretor-administrativo da Manaus Energia S.A. em decorrência da publicação intempestiva de aditivos contratuais. Os diretores não eram diretamente responsáveis pela publicação dos aditivos, não houve prejuízo e a falta de publicação já havia sido corrigida, tanto que o questionamento ficou restrito à intempestividade. Tal entendimento não pode ser extrapolado para os presentes autos, em que há prejuízo quantificado em mais de R\$ 7 milhões e os pagamentos foram autorizados pelo pró-reitor ou sua substituta, como ordenadores de despesa.

79. Assim, ao endossar na íntegra a análise da Secex/PR, e por todo aqui exposto, as justificativas desse responsável devem ser rejeitadas e a ele deve ser aplicada a multa do inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

III

80. Por fim, o professor Zaki Akel Sobrinho, reitor da instituição de 2009 a 2016, apresentou justificativas em que mencionou suas realizações acadêmicas, com destaque para sua atuação durante o período de oito anos em que permaneceu como gestor máximo da Universidade e para os procedimentos adotados pelos envolvidos para desviar os recursos.

81. Sobre as fraudes, enfatizou terem sido atos praticados por pessoas que gozariam de confiança da comunidade acadêmica e que seriam de difícil percepção. A seguir, trouxe várias justificativas, entre as quais destaco as seguintes:

a) não teria havido omissão no acompanhamento e fiscalização; os procedimentos adotados estariam de acordo com o princípio da desconcentração administrativa, previsto na legislação; o responsável, de forma correta e consoante determinação legal e regimental, teria delegado os atos de gestão e fiscalização para cada órgão específico da UFPR;

b) sob o prisma da eficiência, a delegação de competência seria essencial para administrar uma instituição com “134 cursos de graduação, 133 cursos de pós-graduação *stricto sensu*, 79 cursos de pós-graduação *lato sensu*, e (...) 2 Hospitais Universitários de grande porte, 2 hospitais veterinários, totalizando quase 37 mil alunos, contando com 2.632 docentes e 3.715 servidores técnico-administrativos”;

c) as servidoras que cometeram o ilícito sequer estariam sob sua subordinação direta;

d) em outros processos, o TCU estaria a julgar no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por atos de seus subordinados;

e) a instituição contaria com controles eficientes, e o responsável sempre teria atuado em sintonia com os órgãos de controle, como estaria demonstrado pelas melhorias adotadas durante sua gestão, que incluiriam a qualificação e o aprimoramento da auditoria interna;

f) a auditoria da CGU não teria identificado fragilidades na gestão;

g) teria havido resposta imediata da administração a partir da identificação dos primeiros indícios de fraude; não teria havido omissão.

82. Em memorial juntado aos autos (peça 152), o ex-reitor reiterou argumentos relativos à imputação de conduta de forma genérica, à ausência de omissão no acompanhamento e fiscalização hierárquica, à existência de controles institucionais e à atuação dolosa das servidoras envolvidas.

83. Inicialmente, cabe destacar que o fato de a auditoria da CGU não haver identificado fragilidades não logra afastar a responsabilidade dos servidores envolvidos nas irregularidades ou diretamente incumbidos dos procedimentos de pagamento. Como órgão de controle interno responsável por todas as unidades do Poder Executivo, é inviável que o acompanhamento e as auditorias por ela realizados abarquem e certifiquem todas áreas e procedimentos adotados pela instituição. Em particular, o relatório de auditoria de avaliação da gestão em pesquisa e pós-graduação juntado aos autos não incluiu, em seu escopo, a avaliação dos controles nos processos de pagamento de bolsas e auxílios (peça 110, p. 84-85).

84. Pelo aqui examinado, havia graves fragilidades nos processos financeiros originados na PRPPG, fragilidades essas que viabilizaram a prática reiterada e continuada das fraudes.

85. No entanto, diferente do proposto pela unidade técnica, que, também em relação a esse responsável, rejeitou a defesa apresentada, assiste razão ao então reitor no que concerne ao que era esperado de sua atuação no acompanhamento desses pagamentos.

86. Nos termos do estatuto da UFPR, a Reitoria conta com pró-reitorias, entre elas a PRPPG e a Proplan, que têm por função desempenhar, mediante delegação de poderes do reitor, as atividades relacionadas com a administração universitária.

87. Nesse contexto, o nível de controle esperado do reitor nas atividades tratadas neste processo é diferente daquele esperado dos pró-reitores das áreas envolvidas. Estes últimos, por integrarem nível hierárquico mais próximo das atividades administrativas, tinham a competência e o dever de controlar a adequação dos procedimentos adotados para executar as despesas – que, em vários casos, pessoalmente autorizaram.

88. Ademais, os processos eram tramitados diretamente de uma pró-reitoria para outra, sem serem encaminhados à Reitoria. Tal tramitação é compatível com a diversidade de atividades desenvolvidas no âmbito da instituição e com a dificuldade de exigir de seu dirigente máximo que se envolvesse na autorização de pagamentos de bolsas e auxílios à pesquisa.

89. De fato, o reitor, como responsável por toda a instituição, não teria condições materiais e pessoais de assumir a supervisão das atividades envolvidas nos processos financeiros da PRPPG e da Proplan. Não seria esperado que, como dirigente máximo da Universidade, supervisionasse diretamente os pagamentos de bolsas que, embora pudessem atingir valor global elevado, estavam pulverizados em quantias, em regra, inferiores a R\$ 10 mil.

90. Não há notícia de que denúncias tenham lhe sido encaminhadas antes da auditoria do TCU, e, pelas informações apuradas, foram adotadas as providências cabíveis quando a matéria foi levada ao seu conhecimento. Tampouco há informação nos autos que permita suscitar qualquer questionamento sobre a competência dos professores por ele escolhidos para assumir as duas pró-reitorias.

91. Dessa forma, devem ser acolhidas as justificativas do então reitor Zaki Akel Sobrinho, o que afasta a aplicação de multa a esse responsável.

92. Por todo o exposto, em relação aos demais responsáveis – Edilson Sérgio Silveira (pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças), acolho o encaminhamento formulado pela unidade técnica, para lhes aplicar

multas compatíveis com suas responsabilidades individuais, com fundamento no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992.

93. Por fim registre-se que, em 30/10/2017, a pró-reitora substituta da PRPPG, Graciela Ines Bolzon de Muniz, encaminhou memorial em que trouxe argumentos em sua defesa. Em essência, discorreu sobre a forma ardilosa como os processos lhe seriam encaminhados para assinatura pela servidora Conceição, sobre a presunção de veracidade dos documentos atestados por essa servidora e sobre os depoimentos à DPF que estariam a isentá-la de responsabilidade nas fraudes (peça 154).

94. No entanto, essa responsável, como pró-reitora substituta, não foi chamada em audiência neste processo, que ficou restrito à análise das condutas esperadas dos titulares das pró-reitorias (acompanhamento, fiscalização hierárquica e implantação de controles institucionais eficientes).

95. Nos termos do acórdão 291/2017-Plenário, a pró-reitora substituta foi responsabilizada pelos pagamentos que autorizou, o que será objeto de apreciação nas TCE instauradas. Em relação aos gestores responsabilizados neste processo, os documentos trazidos pela pró-reitora substituta não agregaram informações hábeis a alterar as conclusões aqui alcançadas.

Assim, VOTO por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de novembro de 2017.

ANA ARRAES
Relatora