TC 004.707/2017-6

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Universidade Federal do Paraná

Responsáveis: Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70) e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53)

Procuradores: Rodrigo Luís Kanayama, OAB 32.996/PR, e outros, representando Graciela Inês Bolzon de Muniz (peça 78); e a Defensoria Pública da União no Paraná, representando Eliane Camargo (peça 95)

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial autuada por determinação do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), no âmbito do processo TC 034.726/2016-0, que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual foi quantificado o desvio de recursos públicos no valor de R$ 7.343.333,10.

2. A presente tomada de contas especial tem por objeto a análise da responsabilidade pelo débito de R$ 78.375,00 imputado à Sra. Eliane Camargo, beneficiária dos pagamentos, em solidariedade com os servidores da UFPR que atuaram nos processos financeiros de pagamento dos benefícios.

HISTÓRICO

3. No processo de representação TC 034.726/2016-1, autuado em decorrência de irregularidades identificadas no processo de fiscalização TC 025.448/2016-1, foram constatados 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição, os quais totalizaram um desvio de recursos públicos da ordem de R$ 7 milhões, no período de 2013 a 2016.

4. No relatório de inspeção daquele processo (peça 51) foi detalhada a forma como se operacionalizou a fraude nos pagamentos de recursos geridos pela PRPPG/UFPR (peça 51, p. 13), identificados os 234 processos de pagamento irregulares (peça 35), delimitado o período em que os desvios ocorreram (20/3/2013 a outubro de 2016), identificados os 27 responsáveis que foram beneficiados pelos recursos desviados (peça 51, p. 5-11), bem como os servidores da PRPPG que atuaram nos processos de pagamento (peça 51, p. 13-15), e quantificado individualmente o débito apurado (peça 51, p. 16-41).

5. O montante de recursos desviados atingiu a cifra de R$ 7.343.333,10, e foi distribuído

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

entre 27 beneficiários que em regra não possuíam curso superior, tampouco estavam cursando qualquer curso universitário, sendo que alguns deles não possuíam sequer o ensino fundamental completo. Foi verificado ainda que a quase totalidade dessas pessoas exerceram ou vinham exercendo atividades que não exigiam qualificação superior, tais como cabelereiro, motorista, pedreiro, faxineiro, dentre outras:

QUADRO 1 – BENEFICIÁRIOS DOS PAGAMENTOS E VALORES RECEBIDOS

BENEFICIÁRIO	CPF	2013 (R$)	2014 (R$)	2015 (R$)	2016 (R$)	TOTAL (R$)
Maria Alba de Amorim Suarez	176.846.921-00	125.800,00	256.339,00	204.750,00	152.600,00	**739.489,00**
Pedro Amorim Suarez Campos	735.765.901-10	69.800,00	226.926,10	202.050,00	139.600,00	**638.376,10**
Cherri Francine Concer	034.275.939-67	111.400,00	224.900,00	179.600,00	108.500,00	**624.400,00**
Andrea Cristine Bezerra	838.510.204-30	108.000,00	201.100,00	186.250,00	93.500,00	**588.850,00**
Daniel Borges Maia	028.259.839-18	99.800,00	213.400,00	176.450,00	93.500,00	**583.150,00**
Dayane Silva dos Santos	048.407.869-09	65.600,00	216.900,00	176.450,00	93.500,00	**552.450,00**
Eder Ribeiro Tidre	048.012.349-76	-	154.900,00	206.950,00	153.500,00	**515.350,00**
Marcos Aurelio Fischer	610.228.969-20	-	146.900,00	184.650,00	115.500,00	**447.050,00**
Paulo Allan Roland Bogado	067.341.559-78	-	73.500,00	128.550,00	116.500,00	**318.550,00**
Maria Eduarda Amorim Suarez Campos	054.964.101-77	-	-	140.250,00	143.600,00	**283.850,00**
Andreia de Oliveira Schlogl	020.085.859-99	55.400,00	90.600,00	62.800,00	64.000,00	**272.800,00**
Carlos Alberto Galli Bogado	470.397.609-91	18.625,00	87.500,00	51.000,00	114.400,00	**271.525,00**
Alceni Maria dos Passos De Oliveira	018.444.519-17	18.500,00	52.500,00	121.900,00	35.500,00	**228.400,00**
Michela do Rocio Santos Notti	003.737.699-38	-	-	81.500,00	119.500,00	**201.000,00**
Elaine Souza Lima Farias	047.801.339-63	-	-	47.150,00	144.000,00	**191.150,00**
Patricia Vargas da Silva do Nascimento	025.257.901-11	-	-	140.850,00	18.000,00	**158.850,00**
Dirlene Chagas Lima Esmanhotto	479.268.139-15	32.500,00	85.000,00	-	-	**117.500,00**
Joice Maria Cavichon	706.912.319-15	27.050,00	29.500,00	28.400,00	16.245,00	**101.195,00**
Marcio Ronaldo Roland	450.401.419-04	-	-	-	81.000,00	**81.000,00**
Norberto Ferreira dos Santos	611.263.819-34	-	80.000,00	-	-	**80.000,00**
Ivani De Oliveira Cleve Costa	400.823.509-49	7.868,00	23.755,00	21.800,00	25.500,00	**78.923,00**
Eliane Camargo	017.093.199-41	8.875,00	69.500,00	-	-	**78.375,00**
Charlene de Mello	007.176.469-04	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Mydhia Silva dos Santos	092.618.449-01	-	-	49.000,00	-	**49.000,00**
Alvadir Batista da Silva	320.451.079-49	28.700,00	18.000,00	-	-	**46.700,00**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

Luzinete Damasceno Sampaio	024.267.669-30	-	29.000,00	-	-	**29.000,00**
Arthur Constantino da Silva Filho	199.721.051-72	15.300,00	2.100,00	-	-	**17.400,00**
TOTAL		**793.218,00**	**2.282.320,10**	**2.439.350,00**	**1.828.445,00**	**7.343.333,10**

6. A proposta de encaminhamento formulada na instrução de peça 51 contemplava, em essência, a conversão do processo de representação em tomada de contas especial e a citação dos 27 beneficiários dos recursos desviados solidariamente com os servidores da UFPR que atuaram nos processos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), nas condições de pró-reitor da PRPPG e de chefe da unidade de orçamento e finanças (UOF/PRPPG).

7. A decisão prolatada por este Tribunal, por meio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário, e que as citações abrangessem também os servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), expandindo assim para 36 os responsáveis solidários pelos débitos (itens 9.2, 9.3 e 9.4 da decisão).

8. Foi também decretada cautelarmente, por 1 (um) ano, a indisponibilidade dos bens dos servidores da UFPR que atuaram nos processos de pagamento, no limite dos valores sob suas responsabilidades (item 9.5 da decisão – Sessão Ordinária datada de 22/2/2017) e a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes (item 9.6 da decisão), dentre outras.

9. A análise das razões de justificativas dos gestores da UFPR foi realizada naquele processo de representação (TC 034.726/2016-0), tendo sido aplicadas as multas de R$ 10.000,00 ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG, e de R$ 5.000,00 à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan, bem como acolhida as razões de justificativas do Sr. Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR (Acórdão 2530/2017-Plenário).

10. Na instrução inicial do presente processo de tomada de contas especial (peça 60) foram discriminados os recursos públicos transferidos à Sra. Eliane Camargo, identificados os servidores da PRPPG e da Proplan que atuaram nos respectivos processos financeiros de pagamento, nos termos do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peças 55 a 57), e quantificados os valores solidários correspondentes a cada responsável, nos seguintes termos:

> 3.1 Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Ines Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Julio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53), na condição de Diretora de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
29/10/2013	4.375,00
9/5/2014	15.000,00
29/5/2014	7.500,00
2/6/2014	4.500,00
7/7/2014	9.500,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

1/8/2014	15.000,00
2/9/2014	9.500,00
5/9/2014	8.500,00
TOTAL	**73.875,00**

3.2 Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41), beneficiária dos pagamentos realizados indevidamente, Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação à época dos fatos, Graciela Ines Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, Julio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15), Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos e André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), na condição de Diretor de Contabilidade e Finanças:

DATA	VALOR (R$)
31/10/2013	4.500,00

EXAME TÉCNICO

11. Em cumprimento ao Despacho do titular da Secex/PR (peça 62), foi promovida a citação de Eliane Camargo (Ofícios 633/2017, peça 64 e 1023/2017, peça 93), Conceição Abadia de Abreu Mendonça (Ofício 634/2017, peça 65), Graciela Inês Bolzon de Muniz (Ofício 635/2017, peça 66), Júlio Cezar Martins (Ofício 636/2017, peça 67), André Santos de Oliveira (Ofício 638/2017, peça 69) e Guiomar Jacobs (Ofício 637/2017, peça 68).

12. Apesar de a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 73, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

13. Os demais responsáveis tomaram ciência dos ofícios que lhes foram emitidos e apresentaram suas alegações de defesa conforme documentação detalhada no corpo desta instrução.

14. Todavia, antes de adentrar na análise das alegações de defesa de cada um dos responsáveis, considerando os recorrentes argumentos, cabe tecer algumas considerações sobre os processos em tramitação.

15. O processo de fiscalização iniciado por este Tribunal de Contas da União desencadeou a operação policial denominada de Operação *Research* e a consequente abertura do Inquérito Policial 1655/2016-SR/DPF/PR, da Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000, na 14ª Vara Federal de Curitiba/PR, e a instauração do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64 na Universidade Federal do Paraná. Os supracitados processos estão sendo conduzidos e desenvolvidos pelos respectivos órgãos, concomitantemente, dentro das atribuições e responsabilidades de cada órgão.

16. Sobre esse aspecto esclarece-se, desde já, que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei 8.443/92). Dessa forma, a existência de ação judicial sobre mesma matéria não obsta o exercício do controle externo, dado o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa.

17. Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem apoiado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (Mandados de Segurança 26.969-DF e 25.880-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.

18. Nesse sentido são os Acórdãos 3036/2015-TCU - Plenário, Rel. Marcos Bemquerer;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

10.042/2015-TCU - 2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer; 7.752/2015-TCU - 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.475/2015-TCU – 1ª Câmara, Rel. José Múcio Monteiro; 7.123/2014-TCU - 1ª Câmara, Rel. Bruno Dantas.

19. Assim, esclarece-se desde já que não cabe a suspensão do presente processo no âmbito desta Corte em razão da existência, por si só, de ação judicial em curso sobre os fatos objeto de análise pelo TCU. Tal fato não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva, por força da independência das instâncias.

Eliane Camargo

20. A Sra. Eliane Camargo, beneficiária dos pagamentos irregulares, foi citada por meio dos Ofícios 633 e 1023/2017-TCU/SECEX-PR (peças 64 e 93) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R$ 78.375,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peça 95)

21. A responsável, assistida juridicamente pela Defensoria Pública da União no Paraná, apresentou suas alegações de defesa à peça 95, p. 1-9 e anexou documentos relativos ao Inquérito Policial 5060454-96.2016.4.04.700, correspondente à Operação *Research* da Polícia Federal, tais como o mandado de busca e apreensão, mandado de prisão e auto de qualificação e interrogatório (peça 95, p. 15-32).

22. Em suas alegações de defesa a responsável registra que foi vítima de uma organização criminosa, a qual se utilizou de seus dados para se beneficiar, sem que a responsável tivesse conhecimento ou auferisse qualquer proveito da fraude.

23. Transcreve trecho de seu depoimento à Polícia Federal, no qual fora registrado:

> (...)
> há cerca de dois ou três anos atrás, uma das clientes da INTERROGADA de nome GISELE pediu emprestada sua conta para recebimento de valores que, segundo explicou a INTERROGADA, seriam provenientes do trabalho de GISELE; QUE a INTERROGADA esclareceu que GISELE havia lhe dito que não poderia receber tais valores em sua conta pessoal pois estava devendo para a Receita Federal e eles *"iriam tomar dinheiro dela";* QUE como se tratava de cliente de longa data da INTERROGADA, ela não entendeu existir óbices para a prática; QUE a conta emprestada foi a do Banco do Brasil;
> (...)
> QUE pelo empréstimo da conta, a INTERROGADA recebeu cerca de 300 reais, em espécie, em duas ou três oportunidades; QUE esses pagamentos ocorriam após a INTERROGADA receber na conta do Banco do Brasil os valores para GISELE; QUE a INTERROGADA transferia eletronicamente os valores de sua conta do Banco do Brasil para a conta a GISELE que era da mesma instituição bancária; QUE se recorda que as contas de destino estavam em nome de GISELE; QUE GISELE informava, em determinadas oportunidades, por intermédio de *WhatsApp*, o número da conta a ser depositada;
> (...)
> QUE, em outras oportunidades, GISELE acompanhava pessoalmente a INTERROGADA à Agência do Banco do Brasil, que se situava na Rua XV de Novembro, ao lado do Banco Itaú, para a transferência dos recursos; QUE a INTERROGADA se recorda que, em certo momento,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

> GISELE informou que seriam transferidos para a conta cerca de RS 6.000,00 ou R$ 7.000,00, sendo que a INTERROGADA constatou que os valores superavam e muito tais montantes, razão pela qual se assustou e informou a GISELE que não emprestaria mais sua conta, tendo ela concordado sem quaisquer problemas;
> (...)

24. Registra que emprestou sua conta bancária do Banco do Brasil, n. 532819, agência 1244, para Gisele para que ela pudesse receber valores presumidamente provenientes de trabalho, uma vez que Gisele alegou que estava em dívida com a Receita Federal e que caso seu salário fosse depositado em sua conta corrente seria bloqueado e penhorado pelo Estado.

25. Informa que atendeu ao pedido de Gisele em função da relação de confiança que existia entre elas. Menciona que Gisele era cliente fiel e benevolente e que geralmente lhe dava gorjetas generosas pelos serviços prestados.

26. Acrescenta que Gisele lhe pagou uma quantia de R$ 300,00 duas ou três vezes pelo empréstimo da conta e que os valores depositados eram sacados e transferidos para conta diversa. Todavia, ao perceber o depósito de um valor considerável em sua conta, a responsável teria ficado temerosa de que poderia vir a ter problemas com a Receita Federal e se recusou a prosseguir com o empréstimo de sua conta bancária.

27. Reitera que foi usada como "laranja", que não tinha conhecimento dos atos ilícitos praticados e que não se beneficiou das verbas indevidas oriundas da UFPR.

28. Por fim, requer a exclusão de sua responsabilidade, a produção de todas as provas em direito admitidas, em especial a prova testemunhal com a oitiva das testemunhas indicadas, a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, na forma do inciso I, do art. 44, da Lei Complementar 80/94.

Análise

29. Não obstante as alegações de defesa trazidas pela responsável, não foram apresentados quaisquer documentos ou evidências que atestem os argumentos registrados.

30. Tampouco foram apresentados quaisquer comprovantes ou extratos bancários de que os recursos tenham sido movimentados da conta da Sra. Eliane Camargo para a conta da Sra. Gisele ou para a conta de qualquer outra pessoa diversa.

31. Os elementos probatórios existentes nos autos indicam que os recursos desviados foram creditados em nome da responsável, em conta bancária de sua titularidade, não havendo elementos que indiquem situação diversa da apresentada.

32. No que concerne à produção de prova testemunhal com a oitiva de testemunhas, cabe registrar que o rito processual do TCU não prevê esta possibilidade, conforme se extrai da jurisprudência deste Tribunal:

> As normas processuais do TCU não preveem a colheita de depoimentos dos responsáveis ou de testemunhas, devendo o Tribunal pronunciar-se com base nas provas documentais (Acórdão 2111/2016-Plenário, Relator Augusto Nardes).
>
> As normas que disciplinam o rito processual no TCU não preveem a oitiva de testemunhas. Verificada a ocorrência de irregularidades, a defesa do responsável é assegurada por meio de audiência, oportunidade em que devem ser apresentadas suas justificativas por escrito, no prazo fixado (Acórdão 1481/2016-Plenário, Relatora Ana Arraes).
>
> O processo de controle externo no âmbito do TCU possui rito próprio, conforme disposto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, em que não há previsão para a oitiva de testemunhas ou coleta de depoimentos (Acórdão 271/2014-Plenário, Relator Benjamin Zymler)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

33. Do exposto, não se acolhe as alegações de defesa apresentadas pela responsável, mantendo-se a irregularidade e a consequente imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos públicos desviados, bem como a aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992.

Conceição Abadia de Abreu Mendonça

34. A Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 634/2017-TCU/SECEX-PR (peça 65), pelo valor histórico de R$ 78.375,00, em razão de ter dado início aos processos de pagamento mediante a elaboração da relação de beneficiários de bolsas de auxílio a pesquisador, bolsas de estudos, bolsas de estudos no país, bolsas de estudo internacional, bolsas sênior e bolsas de iniciação científica, dentre outras, nos processos de pagamento relacionados na peça 58, a pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, agravado ainda pelo fato de que inexistem processos administrativos que autorizassem a realização dos pagamentos, bem como documentos que evidenciassem a realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas a UFPR.

Argumentos/Análise

35. Não obstante a responsável tenha tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 73, encaminhado para o endereço constante da base CPF da Receita Federal (peça 102), não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades apontadas no ofício anexado à peça 65.

36. Não foram identificados nos autos, tampouco nas alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, elementos capazes excluir a culpabilidade da servidora. De maneira diversa, todas evidências existentes apontam para a conduta dolosa e deliberada da responsável com o intuito de fraudar e desviar os recursos públicos em análise.

37. Ademais, em depoimento prestado a Polícia Federal (peça 103), a Sra. Conceição apresentou detalhes e confessou sua participação espontânea, de forma dolosa, na elaboração e execução dos procedimentos fraudulentos que culminaram no desvio de recursos públicos da universidade em valores que superaram R$ 7 milhões.

38. Este TCU já se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992 para os casos em que se constata o dolo ou a má-fé do servidor público com o objetivo de se desviar bens ou recursos públicos:

> A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) é aplicada pelo TCU para irregularidades de gravidade extrema, em situações em que se constata o dolo ou a má-fé do responsável para a produção de desvio de bens e valores públicos (Boletim de Jurisprudência 191/2017 - Acórdão 8794/2017 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Vital do Rêgo)).
>
> A fraude praticada por servidor público no intuito de obter vantagem pecuniária para si é conduta grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60 da Lei 8.443/92) (Boletim de Jurisprudência 55/2014 - Acórdão 2445/2014 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)).

39. Assim, mantém-se o entendimento pela irregularidade imputada à responsável, pela condenação ao ressarcimento dos recursos desviados nos dez processos de pagamento em análise, pela aplicação da multa constante do art. 57, da Lei 8.443/1992 e pela aplicação da pena de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

Graciela Ines Bolzon de Muniz

40. A Sra. Graciela Ines Bolzon de Muniz, Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Substituta à época dos fatos, foi citada por meio do Ofício 635/2017-TCU/SECEX-PR (peça 66), pelo valor histórico de R$ 78.375,00, em razão de não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação de forma adequada, permitindo a realização de pagamentos irregulares, mediante a aposição de sua assinatura nas relações fraudulentas de beneficiários, atestando assim a liquidação da despesa nos processos de pagamento em que atuou, relacionados na peça 58 do processo, beneficiando indevidamente pessoas sem qualquer vínculo com a Universidade Federal do Paraná (UFPR), seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa, considerando ainda que os pagamentos irregulares identificados nos anos de 2015 a outubro de 2016 representaram parcela significativa dos recursos geridos no âmbito da PRPPG, perfazendo cerca de 30% da totalidade de recursos destinados ao pagamento de bolsas naquela Pró-Reitoria e que o valor individual das bolsas concedidas irregularmente correspondiam aos maiores valores de bolsas pagas no âmbito da PRPPG.

Argumentos (peças 79 a 91, 97, 98, 100 e 101)

41. A responsável apresentou suas alegações de defesa à peça 79 e anexou os demais documentos constantes das peças 80 a 91, bem como alegações complementares juntadas às peças 97, 98, 100 e 101:

- Declaração da situação da Sra. Graciela Muniz na UFPR, cursos ministrados e alunos orientados (peça 80);

- Currículo *Lattes* da Professora Graciela Muniz (peça 81);

- Regimento Interno da Pró-Reitoria de Proplan (peça 82);

- Organograma de concessão de bolsas e bolas-auxílio (peça 83);

- Resolução 15/91-CA – Regimento da Reitoria da UFPR (peça 84);

- Portarias de nomeação de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e relatório de afastamentos de Edilson Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG (peça 85);

- Interrogatório de Conceição Mendonça à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 86);

- Interrogatório de Tania Catapan à Polícia Federal em 15/2/2017 (peça 87);

- Relatório de empenhos emitidos pela PRPPG no período de 2013 a 2016 (peça 88);

- Relatório de pesquisas e pesquisadores de Graciela Muniz (base Orcid – peça 89);

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-01/2011 (peça 90);

- Projeto Finep destinado a estrutura física e instrumental para pesquisa na UFPR - Chamada Pública MCT/FINEP/CT-INFRA-PROINFRA-02/2010 (peça 91);

- Declarações emitidas por Conceição Mendonça e Tania Catapan ao longo do período da fiscalização da Secex/PR (peça 97, p. 6-15); e processo administrativo disciplinar e ação de improbidade administrativa promovida pela UFPR em face de Conceição Mendonça, Tania Catapan, dos beneficiários dos recursos e de outras pessoas identificadas no inquérito policial (peça 97, p. 16-83);

- Depoimentos prestados no processo administrativo disciplinar da UFPR por Conceição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

Mendonça (peça 98, p. 4-16), André de Oliveira Santos (peça 100, p. 7-15), Guiomar Jacobs (peça 100, p. 16-23) e Marcelo Henrique Avila de Matos (peça 100, p. 24-29);

- Decisão Final do Processo Administrativo Disciplinar 23075.168465/2016-64, conduzido pela UFPR, que decidiu pela absolvição sumária dos servidores da Proplan, pela absolvição do pró-reitor da PRPPG e de sua substituta, por erro de tipo permissivo, e pela aplicação da penalidade de demissão às servidoras Conceição Mendonça e Tania Catapan (peça 101).

42. A Sra. Graciela apresenta inicialmente dados relacionados à estrutura e complexidade da universidade como um todo, seu orçamento, número de servidores e alunos. Na sequência traz informações específicas da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG). Assinala que no período de 2013 a 2016 foram emitidos 9.068 empenhos (peça 88), os quais poderiam incluir vários beneficiários.

43. Acrescenta que o total empenhado foi de R$ 115.172.812.28, o que demandaria uma estrutura administrativa complexa, escalonada e com repartição de competências.

44. No tocante às competências, registra que foi adotado um modelo de formalização dos procedimentos pela Sra. Conceição Mendonça, servidora responsável pela seção de controle e execução orçamentária desde 2004, que decidia quais os documentos que deveriam estar presentes em cada um dos protocolos.

45. Assim, os processos de pagamento eram autuados com papéis que, embora simplórios, eram adequados para transparecer que dispunham de informações verídicas e fidedignas, capazes de ludibriar aqueles que não possuíam experiência burocrático-administrativa.

46. Desta forma, atuando na condição de substituta do ex-pró-reitor em suas ausências, assinava empenhos e praticava atos de liquidação de despesa que dependiam de ato prévio emanado por servidora competente, ocupante de cargo de confiança, com atribuições adequadas à tarefa.

47. Entende que não teria responsabilidade solidária com Conceição Mendonça, uma vez que não se tratava de equívocos comuns, mas de adulteração de informações deliberadamente praticadas pela referida servidora, a qual tornava as informações parcialmente verídicas.

48. Assim, considerando que o ato administrativo precedente foi dolosamente ilícito, praticado com o intuito de enganar o superior hierárquico, não haveria equívoco do controle interno realizado por Graciela, haja vista que os atos praticados por Conceição gozavam de presunção de veracidade e legitimidade, especialmente pelo fato de a servidora ocupar cargo de confiança.

49. Acrescenta que possuía plena confiança de que os processos que lhe eram encaminhados eram legítimos, haja vista a relação hierárquica que impõe aos servidores o dever de ser leal às instituições a que servirem (Lei 8.112/1990, at. 116, inc. II), bem como o fato de que não haveria nenhum motivo para que desconfiasse da atuação de Conceição, considerando a condição de normalidade na conduta da servidora por mais de uma década atuando no cargo de confiança.

50. Na sequência apresenta aspectos relacionados à organização estrutural da PRPPG regulamentados na Resolução 15/91 e supostamente no Regimento Interno da PRPPG (peças 82 e 84). Todavia, ressalta-se, desde já, que as transcrições apresentadas e o Regimento Interno anexado dizem respeito ao Regimento Interno da Proplan e não da PRPPG.

51. Com fundamento nos referidos normativos a responsável assevera que não há previsão do cargo de Vice-Pró-Reitor ou Pró-Reitor Substituto, uma vez que a substituição seria eventual ou esporádica, as quais acabaram por se tornar constantes em relação à concessão de bolsas.

52. Adiciona que os processos de concessão de bolsa e bolsa-auxílio lícitos eram devidamente instruídos pelo fato de serem deflagrados pelos programas de pós-graduação, mediante requerimentos e documentação pertinentes, e então encaminhados à Seção de Planejamento e Controle Financeiro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

para a instrução financeira, momento em que eram praticadas as ilegalidades.

53. Assim, uma vez que as notas de empenho não eram preenchidas com os nomes dos beneficiários, mas com outras expressões, era anexada à nota de empenho uma lista de credores (verdadeiros e falsos) e seus respectivos CPFs, documentos que eram então encaminhados ao Pró-Reitor da PRPPG para assinatura. Haja vista a ausência reiterada do Pró-Reitor, a responsável, com boa-fé e confiante no serviço prestado por Conceição Mendonça, apunha sua assinatura.

54. A seguir apresenta organograma da concessão de bolsas e bolsas- auxílio, anexado também à peça 83, desde a solicitação pelos programas de pós-graduação até o efetivo pagamento no DCF-Proplan, por meio do qual assevera que seria impossível à pessoa que assinava os processos de pagamento, na condição de pró-reitor da PRPPG, exercer um controle procedimental, por três razões básicas:

> (...) porque o SIAFI não lhe permite o acesso; porque seria impraticável que um Pró-Reitor, antes de assinar os atos concessivos das bolsas, revisasse cada um dos nomes e CPF dos credores indevidamente, totalizando, em média, cerca de 2.000 mil beneficiários por mês; porque não tinha acesso às listas originais para contrapor aos nomes das listas finais, pois os sistemas não se comunicavam.

55. Considerando os mencionados fatores, afirma que era preponderante a relação de confiança entre os servidores que desempenham suas funções mediante relações de coordenação, haja vista que seria descabido que houvesse a revisão de todos os atos praticados pelo Setor de Planejamento e Controle Financeiro.

56. Acrescenta que nas relações de subordinação da estrutura administrativa, ao se delegar competências à servidora, que passa a ocupar cargo de confiança, passa-se também um "carimbo" que atesta a confiança da Administração Pública, que não poderia ser questionada sem fundada desconfiança.

57. Assim, a Sra. Graciela entende que não pode ser responsabilizada pelo fato de que a servidora Conceição gozava de confiança legítima conferida por atos administrativos de *outrem* (peça 85), percebendo vencimento de cargo em comissão por mais de doze anos, e que somente desconfiança fundada poderia levar à pratica de ato contra Conceição Mendonça.

58. Sobre esse aspecto, transcreve trecho do Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

59. Assim, considera que seria desarrazoado responsabilizar o dirigente máximo da autarquia por atos criminosos dos escalões inferiores, cometidos por servidores que sequer estavam sob sua subordinação e que, ainda que estivessem, os julgados recentes do TCU estariam se pronunciando no sentido da inexistência de responsabilidade da chefia por ato de seus subordinados, a exemplo do exposto no Voto condutor do Acórdão 1581/2017-Primeira Câmara, que discorre sobre a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*.

60. Adiciona que a responsável não escolheu, nomeou ou manteve Conceição no cargo em confiança que a servidora exercia e que desconhecia os atos ilegais praticados, conforme registrado em depoimento prestado por Conceição à Polícia Federal:

> (...) que Edilson Sérgio Silveira [então Pró-Reitor] nada sabia a respeito das fraudes, Graciela Ines assinou a maioria dos processos, porque Edilson estava sempre viajando, que ela também nada sabia a respeito das fraudes (...)

61. Ao final, requer, dentre outros, o arquivamento do processo ou seu sobrestamento, enquanto tramitar o processo criminal (autos 05.2017.4.04.7000 da Justiça Federal do Paraná).

Análise

62. A ex-pró-reitora substituta da PRPPG foi citada no presente processo de tomada de contas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

especial em razão de ter atestado de forma irregular a liquidação da despesa nos dez processos financeiros em que foram realizados pagamentos irregulares em favor de Eliane Camargo, no valor total de R$ 78.375,00, por meio da aposição de sua assinatura na relação fraudulenta de beneficiários elaborada pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, Sra. Conceição Mendonça.

63. Esclarece-se que a responsável não está sendo chamada a responder pelos atos emanados pela chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG), seja por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, tampouco infere-se que a ex-pró-reitora substituta tenha participado do esquema criminoso implantado na PRPPG, mas sim em razão da conduta descrita no ofício citatório, acima reproduzida de forma resumida.

64. Não obstante a Sra. Conceição Mendonça, em seu testemunho à Polícia Federal (peça 103), tenha excluído a responsabilidade dolosa da ex-pró-reitora substituta na execução da fraude, bem como afirmado que a mesma não tinha conhecimento dos desvios de recursos, na mesma linha exposta pela responsável, subsiste a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação à aposição do atesto da regular execução das despesas, na condição de ordenadora de despesas da PRPPG, ato indispensável para a efetivação dos pagamentos irregulares.

65. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, no presente caso os falsos bolsistas, tendo por base documentos comprobatórios do crédito, com o fim de apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância a ser paga e a quem ela deve ser paga a fim de que a obrigação seja extinguida.

66. Desta forma, ainda que a ex-pró-reitora não tivesse conhecimento da existência da fraude, lhe competia a responsabilidade por verificar se as despesas estavam aptas a serem liquidadas. Ainda que se considere desarrazoado exigir que a responsável examinasse pormenorizadamente cada documento dos processos de pagamento, por outro lado se considera inconcebível que tenha atestado a regular liquidação da despesa de todos os 215 (duzentos e quinze) processos de pagamento fraudulentos que lhe foram encaminhados no período de 2013 a 2016 sem que realizasse nenhuma verificação ou análise quanto aos beneficiários, valores concedidos ou documentos existentes.

67. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

68. Frise-se que a atuação da ex-pró-reitora no processo não se tratava de uma mera formalidade. Pelo contrário, ao apor sua assinatura nas 215 (duzentas e quinze) relações fraudulentas de beneficiários, ao longo de quatro anos, a ex-pró-reitora atestava que as despesas indicadas eram regulares e que deveriam ser pagas.

69. Ademais, os processos financeiros de pagamento fraudulentos não eram adequados, como justifica a responsável. Não havia nos processos qualquer menção aos vínculos dos favorecidos com a universidade nem com o projeto, pesquisa ou estudo em desenvolvimento. Tratava-se de apenas três ou quatro folhas: autorização de empenho, controle estimado do saldo do empenho, cópia da lista de credores registrada no Siafi e relação de beneficiários, na qual constava apenas o nome, CPF e os dados bancários dos favorecidos (peça 11, p. 18-60).

70. De forma diversa, um processo financeiro de pagamento regular continha, além dos supracitados documentos, a solicitação do Chefe do Departamento responsável pelo projeto com diversas informações sobre o projeto em desenvolvimento e a relação dos bolsistas com a identificação de seus vínculos com a UFPR (peça 11, p. 1-17).

71. Não se pode acatar também a justificativa de que os atos da Sra. Conceição Mendonça gozavam de presunção de veracidade e legitimidade e de que os procedimentos adotados na PRPPG

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

já estariam estabelecidos há vários anos. A suposta presunção não seria absoluta, além de que, no caso sob análise, a verificação da regular liquidação da despesa por servidor diverso daquele que elaborou a relação de beneficiários e autuou o processo financeiro de pagamento é justamente incrementar a eficácia dos controles internos por meio da segregação de funções.

72. Deste modo, a mera aposição da assinatura por parte da responsável, sem jamais ter verificado os elementos necessários à regular liquidação das despesas, possibilitou à Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG perpetuar a fraude e o desvio de recursos por um período de quase quatro anos. Destaque-se que não se trata de questionar os atos realizados pela servidora subordinada que atuava na função de confiança de chefe da UOF/PRPPG, mas sim de atuar em conformidade com os normativos que regem os procedimentos relacionados à regular execução das despesas públicas, no presente caso a regular liquidação das despesas.

73. Efetivou-se na PRPPG uma situação em que a qualquer momento a servidora Conceição Mendonça simplesmente elaborava uma relação de beneficiários, com os nomes que lhe conviesse, nos valores que bem entendesse, e a partir desse momento nenhuma instância de controle efetuava qualquer procedimento com vistas a verificar os motivos que embasaram os pagamentos ou a qualidade dos favorecidos.

74. Sobre esse aspecto cabe transcrever as palavras da Sra. Conceição Mendonça, conforme trechos do depoimento em que a servidora confessa o crime à Policia Federal (peça 103):

> (...) que este (Edilson Silveira) nunca questionou a declarante sobre a licitude e a regularidade dos pagamentos; (...) que EDILSON não questionava nada, ele assinava tudo (...) que na Universidade Federal como um todo as coisas são feitas sem fiscalização, sem controle, sem observar regras, de modo que a partir do momento que um pró-reitor que ordena despesas assina, estando certo ou errado o objeto, o processo caminha para pagamento; (...)
>
> (...) que GRACIELA nunca questionou nenhum dos processos para a declarante por conta dessa relação de confiança; QUE inclusive GRACIELA disponibilizou a senha do sistema orçamentário da PROPLAN para a declarante solicitar atos orçamentários;(...)
>
> (...) na UFPR em geral quando o Pró-Reitor da PRPPG assinava ordenando a despesa, ninguém da PROPLAN questionava (...)
>
> (...) como os processos vinham assinados pelos Pró-Reitores EDILSON SERGIO SILVEIRA ou GRACIELA INES BOLZON MUNIZ, JULIO CEZAR MARTINS não questionava a licitude dos mesmos; (...)

75. Além disso, no Voto Condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário foi registrado pela Ministra Relatora Ana Arraes que, ao contrário do exposto pelos responsáveis, a Sra. Conceição Mendonça não poderia gozar de presunção absoluta de idoneidade, haja vista que há 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), do qual foi absolvida em razão da ausência de comprovação do dolo em fraudar a licitação e apropriar o material adquirido, e não da negativa de ocorrência dos fatos.

76. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade da Sra. Graciela Muniz em relação ao atesto irregular da liquidação das despesas nos processos em que atuou, o que possibilitou que a Sra. Conceição Mendonça perpetuasse a fraude e o desvio de recursos por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que a responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária.

77. Ademais, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça e os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva da ex-pró-reitora substituta da PRPPG (Denúncia MPF - peça 104), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação da responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

78. Em situação similar enfrentada por este Tribunal, na qual foi constata a negligência do gestor, mas que, todavia, não tinha conhecimento do esquema fraudulento e que da fraude não auferiu benefícios, considerou-se exagerado responsabiliza-lo pelo dano ao erário:

> Enunciado: A negligência do gestor deve ser abalizada com a possibilidade de antevisão do resultado. Se não era do seu conhecimento a existência de esquema fraudulento e se da fraude não auferiu benefícios, pondera-se exagerada a hipótese de responsabilizá-lo por ter concorrido culposamente para o dano ao erário, mesmo que a ocorrência tenha se dado a partir do uso de sua senha pessoal cedida, de boa-fé, a outro agente público. (Acórdão 6.544/2010 - Primeira Câmara, Relator Walton Alencar Rodrigues).

79. Além disso há de ser considerada à suposta ausência de estrutura adequada e de organização interna para tratar o elevado volume de documentos, bem como a complexidade dos trabalhos realizados na PRPPG, o que poderia tornar inviável o exercício de todas as atribuições conferidas ao gestor que atuava na condição de pró-reitor da unidade. Cabe lembrar que o ex-pró-reitor titular da PRPPG, Sr. Edilson Silveira, foi condenado ao pagamento de multa de R$ 10.000,00 (dez mil reais) em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da PRPPG, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame (Acórdão 2.530/2017-Plenário).

80. Conquanto não haja dúvidas de que a conduta adotada pela ex-pró-reitora seja reprovável, os elementos constantes dos autos, bem como os processos judiciais que correm na justiça, demonstram claramente a ação fraudadora dolosamente praticada por Conceição Mendonça, Tania Catapan e demais integrantes do grupo criminoso. O que evidencia não só o não locupletamento por parte da ex-pró-reitora, mas também uma ação premeditada e ardilosa do supracitado grupo a fim de ludibriar os controles.

81. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelo ex-pró-reitora substituta da PRPPG no atesto da liquidação das despesas nos processos de pagamento em análise, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta da PRPPG está sendo responsabilizada nesta TCE por ter atestado a liquidação de despesas em dez processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 78.375,00, e que é responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista que está sendo responsabilizada por ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 6.946.133,10.

Diretores do Departamento de Finanças e Controle (DCF/Proplan)

82. Considerando que os servidores que atuaram na condição de diretores do DCF foram citados em razão da mesma conduta, divergindo somente em relação aos processos financeiros em que atuaram e ao valor do débito, bem como a similaridade das informações apresentadas pelos servidores, seus argumentos e as análises das alegações de defesa serão agrupadas e sintetizadas em conjunto neste tópico.

83. Os servidores, na condição de diretores DCF/Proplan, foram citados em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, declarando que os processos foram devidamente examinados quanto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, tais como o contrato, ajuste ou acordo firmado, comprovação do desenvolvimento ou da realização de pesquisas, estudos ou serviços executados, de forma que não era possível apurar a veracidade da origem, do objeto e do montante a ser pago, bem como do direito adquirido pelos credores relacionados, em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F).

Guiomar Jacobs

84. A Sra. Guiomar Jacobs foi citada por meio do Ofício 637/2017-TCU/SECEX-PR (peça 68), pelo valor histórico de R$ 73.875,00, pela atuação, na condição de diretora do DCF/Proplan, em nove dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo.

Andre Santos de Oliveira

85. O Sr. Andre Santos de Oliveira foi citado por meio do Ofício 638/2017-TCU/SECEX-PR (peça 69), pelo valor histórico de R$ 4.500,00, pela atuação, na condição de diretor do DCF/Proplan, em um dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo.

Argumentos

86. O Sr. Andre Santos de Oliveira apresentou suas alegações de defesa à peça 75 e a Sra. Guiomar Jacobs à peça 77.

87. Foi registrado pelos responsáveis que o DCF/Proplan não possui competência legal para fiscalizar requisitos acadêmicos dos projetos educacionais desenvolvidos pela PRPPG e que de acordo com as Normas de Execução Orçamentaria e Financeira (NEOF) a missão da Proplan não lhe permite fiscalizar critérios e assuntos de escopo acadêmico, a exemplo do destino das bolsas de estudos, limitando sua competência a contabilização dos pagamentos empenhados e liquidados pela PRPPG e demais pró-reitorias, uma vez que se tratam de unidades administrativas independentes que se reportam diretamente à Reitoria, com autonomia para gerir seus orçamentos.

88. Apresentam também a definição de diversos conceitos retirados da IN 10/1991, do Departamento do Tesouro Nacional (Manual de Despesas da União) e explanações sobre conceitos relacionados à despesa pública, suas etapas e seus estágios e reafirmam, no tocante a liquidação das despesas, que os servidores lotados no DCF não detinham qualquer gerenciamento sobre as despesas da PRPPG, uma vez que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações daquela pró-reitoria, não havendo permissão legal para que a Proplan/DCF exorbitasse de sua competência.

89. Registram que o sistema de gestão adotado pela UFPR ocorre por descentralização de créditos orçamentários e que as unidades administrativas (pró-reitorias) efetuam a movimentação de sua parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que possam executar, independentemente, as despesas orçamentárias, cabendo à Proplan/DCF a compatibilização do fluxo de pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste das despesas fixadas às novas projeções de resultados, naquilo que se denomina programação orçamentária e financeira.

90. Ou seja, a natureza jurídica do DCF/Proplan seria voltada para a contabilização dos recursos destinados em orçamento para todas as unidades administrativas da UFPR, sem que pudessem intervir nas decisões da PRPPG, tampouco fiscalizar critérios acadêmicos para concessão de benefícios e vantagens daquela pró-reitoria.

91. Defendem que seria ilícito imputar aos servidores lotados no DCF o ressarcimento por valores malversados por autoridades responsáveis pela PRPPG, considerando que o TCU teria conhecimento de quem seriam os responsáveis e seus níveis de competência na universidade,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

conforme rol de responsáveis cadastrado no Siafi, nos termos do art. 2º, caput, da Lei Orgânica do TCU e art. 190, do Regimento Interno do TCU, cuja abrangência se restringiria, *a priori*, aos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas, dentre outros responsáveis por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade, conforme art. 10 da IN TCU 63/2010.

92. Transcrevem as responsabilidades da Proplan e do DCF registradas no sítio www.proplan.ufpr.br/portal/sobre-a-proplan, reforçando que a Proplan não é a unidade ordenadora das despesas efetuadas pela PRPPG, a qual agiria com independência financeira e administrativa.

93. Apresentam também transcrição dos itens da NEOF que descrevem os itens que deverão constar dos processos de pagamento de bolsas (peça 34, p. 45 e 52):

> 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.
> I. A LC só será necessária quando houver mais de 1 (um) bolsista no processo.
>
> Os itens 11.12 a 11.14:
>
> Dos processos em Geral
> 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.
> (...)

94. Reafirmam assim que a verificação dos processos financeiros de pagamento realizada pelo DCF/Proplan é limitada, restringindo-se à análise de documentação contábil e financeira, em momento posterior ao atesto e à liquidação da despesa pelo pró-reitor da PRPPG, não havendo permissão legal para que os servidores do DCF fiscalizassem currículos e critérios acadêmicos para concessão de benefícios educacionais.

95. Adicionam que os processos de pagamento enviados pela PRPPG eram simplíssimos, contendo de duas a três folhas, sendo de competência do DCF apenas conferir dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

96. Alegam que uma vez liquidada a despesa pelo ordenador de despesas da PRPPG, tinham o dever funcional de atestar o cumprimento dos termos contratuais, ajustes e contratos, não podendo impedir o curso dos processos sob sua responsabilidade, haja vista que as despesas haviam sido empenhadas e liquidadas pela PRPPG, de forma que haveria aparência de legalidade aos processos, cabendo aos responsáveis apenas dar tratamento aos aspectos contábeis e financeiros.

97. Nesse aspecto voltam a enfatizar que este Tribunal cometeria equívoco neste processo por não compreender os estágios da despesa pública ao impor indevida responsabilidade aos servidores lotados no DCF, uma vez que estes não possuíam competência para empenhar e liquidar despesas.

98. Enfatizam que não haveria indícios mínimos que comprovassem o envolvimento dos responsáveis no desvio de verbas públicas, tampouco que tenham se beneficiado do desfalque promovido pelos servidores da PRPPG.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

99. Argumentam que o presente processo de TCE não delimita o delito praticado pelos responsáveis, bem como não traz elementos de fato e de direito suficientes à comprovação da ocorrência do dano e à identificação dos agentes responsáveis pela sua materialização, nos termos do art. 5º, § 1º, incisos I a III, da IN TCU 71/2012.

100. Arguem que a tomada de contas especial possui natureza jurídica de direito penal, haja vista a possibilidade de aplicação de penalidades e da imposição de ressarcimento, de modo que não seria possível ao Poder Público, baseado em provas frágeis e em auditoria, reconhecer no procedimento de tomada de contas especial a responsabilidade funcional do servidor público.

101. Alegam uma suposta ausência de tipificação nas condutas indicadas, em contrariedade ao art. 4º da IN TCU 35/2000, a exemplo do exposto seria a utilização da expressão "desconformidade com as normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O. F.)" no mandato de citação, de forma genérica, em afronta ao princípio da tipicidade e consequentemente à segurança jurídica.

102. Além disso, defendem que ao contrário do que fora registrado por este Tribunal, os servidores da Proplan/DCF teriam agido exatamente de acordo com as NEOF, motivo pelo qual a presente TCE seria absolutamente inepta, pois contrariaria os procedimentos estabelecidos e aprovados.

103. Acrescentam que incluir os responsáveis no mesmo "projeto" de atos dolosos e eivados de má-fé levados a efeito por servidores da PRPPG, cujo objetivo foi assaltar os cofres públicos em proveito próprio e de seus comparsas seria inaceitável, haja vista que agiram dentro de suas competências e atribuições e com base em entendimento jurídico margeado de razoabilidade.

104. Consideram incompreensível a aplicação do instituto da solidariedade ao presente caso, por entender que os servidores da Proplan/DCF agiram de forma reta e proba, não tendo participado da trama criminosa, tampouco se beneficiado do expressivo numerário desviado, ao contrário dos servidores da PRPPG. Argumentam ainda que a auditoria, bem como a presente TCE, não avaliou os elementos de dolo e culpa, os quais deveriam ser o núcleo da responsabilização administrativa.

105. Argumentam que, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, o responsável solidário seria todo o agente que deu causa ao dano juntamente com outra pessoa. No presente caso seriam os servidores da PRPPG, agentes públicos que arquitetaram o esquema de desvio de verbas e os coautores, terceiros que se beneficiaram indevidamente dos recursos públicos.

106. Defendem que para que se caracterize a solidariedade haveria de se ter conjunção de interesses e o imprescindível estabelecimento de vínculos entre aqueles que agem para a lesão ao erário, bem como a comprovação da existência de má-fé ou dolo, mediante ato consciente, orientado e desonesto do servidor. Além disso, justificam que não descumpriram seus deveres legais, não havendo na presente TCE registro de um único ato de burla, fraude ou ofensa à lei, restringindo-se a apontar nomes e valores.

107. Reforçam que não há no presente processo de tomada de contas especial indícios de que tenham se beneficiado do desvio de verbas e da conspiração tramada entre os servidores da PRPPG e os hipotéticos bolsistas, de forma que seria inaceitável admitir que teriam que devolver tais valores, já que não foram beneficiados bem como não contribuíram para o desfalque.

Análise

108. Inicialmente, antes de entrar no mérito das alegações de defesa dos responsáveis pertinentes à conduta descrita no documento citatório, cabe alguns esclarecimentos em relação a aspectos registrados pelos responsáveis em sua defesa.

109. Nos termos do art. 71, II, da CF/1988 compete ao TCU " julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

e indireta, (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público".

110. O art. 5º, I, da Lei 8.443/1992 estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange:

> I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1° desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

111. Assim, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, agente público ou privado, que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário está sujeito à jurisdição e pode ser responsabilizado pelo TCU.

112. A IN TCU 63/2010 citada pelos servidores, trata especificamente das normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão a serem apresentados anualmente ao TCU. O art. 2º, *caput*, da Lei Orgânica do TCU e o art. 190, do Regimento Interno do TCU, fazem referência ao rol de responsáveis das unidades jurisdicionadas ao Tribunal que terão suas contas julgadas regularmente, não representando este rol de responsáveis qualquer limitação à possibilidade de responsabilização por este Corte de Contas.

113. Outrossim, ao contrário do alegado pelos responsáveis, não só pode como deve o TCU reconhecer a responsabilidade funcional de servidor público, como de qualquer outro responsável (CF/1988, art. 71, II), com base em evidências processuais ou coletadas em auditoria, respeitado o contraditório e a ampla defesa, e aplicar as penalidades previstas em sua Lei Orgânica (Lei 8.443/1992, arts. 56, 57, 58, 59, 60 e 61).

114. Para que possa ser realizada a análise das alegações de defesa dos servidores é necessário inicialmente destacar que os responsáveis estão sendo ouvidos especificamente em razão de terem registrado, nos processos financeiros de pagamento em que atuaram, a declaração de que "o presente Processo foi devidamente examinado quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir".

115. A conduta atribuída aos servidores que atuaram na condição de diretores do DCF/Proplan está precisamente delimitada no ofício citatório: "em razão do atesto registrado nos processos de pagamento irregulares, (...) declarando que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, em relação aos estágios de Empenho e Liquidação de Despesa, estando em condições de prosseguir, não obstante os mesmos não dispusessem de elementos mínimos que possibilitassem a regular liquidação da despesa, (...) em desconformidade com as Normas de Execução Orçamentária e Financeira da Universidade Federal do Paraná (N.E.O.F)".

116. A referida declaração dos servidores, que atuavam na condição de diretores do DCF, tinha por finalidade atestar que os processos financeiros atendiam as exigências normativas, em especial aos subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF, estando aptos a terem seus pagamentos autorizados pelo pró-reitor da Proplan, nos termos do art. art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR (peça 33).

117. O fato é que a declaração aposta pelos servidores não correspondia à realidade, em especial no que concerne aos documentos elencados nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, de forma que todos os 234 (duzentos e trinta e quatro) processos deveriam ser devolvidos ao setor responsável, conforme preceitua o subitem 11.9 do mesmo normativo (peça 34, p. 45).

> 11.9 Após o processo estar completo, conforme exigências abaixo, este deve ser encaminhado para o DCF/SORC, que o analisará e, detectando incorreções na AE ou a falta de documentos, devolverá ao setor responsável para as devidas correções. Neste caso, o DCF anexará ao processo o formulário "Ocorrências" (anexo 1.02), informando a falha verificada.

118. Tal aspecto já foi amplamente debatido no âmbito do processo de representação TC

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

034.726/2016-0, quando da análise das razões de justificativas apresentadas pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra. Lucia Montanhini, que fora ouvida naquele processo em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes no âmbito da Proplan, o que teria possibilitado a ocorrência da fraude sob exame.

119. O Voto condutor do Acórdão 2530/2017-Plenário, proferido naquele processo, endossou a análise proposta pela unidade técnica da Secex/PR e registrou, de forma precisa e detalhada, nos itens 24 a 38 do referido Voto, todos os aspectos relevantes relacionados à regularidade e completude dos processos financeiros de pagamento sob análise:

> 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

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.

120. De forma resumida, a análise minuciosa registrada no Voto acima transcrito, a qual não merece reparos, é precisa e transparente quanto às seguintes conclusões:

- os processos financeiros fraudulentos não se encontravam instruídos em conformidade com as regras financeiras da universidade, haja vista que os documentos constantes dos processos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

eram insuficientes e não atendiam ao disposto nos itens 11.12 e 11.13 das NEOF, itens que são compulsórios a todos os processos;

- a relação nominal de bolsistas deveria ser complementada com documentos adicionais, tais como requerimento do interessado, manifestação do chefe do departamento e do diretor da unidade gestora responsável, identificação do projeto, pesquisa ou atividade custeada e o vínculo do beneficiário com a universidade, a exemplo de um processo financeiro de pagamento não fraudulento (peça 11, p. 2-5);

- pelo princípio da segregação de funções não seria aceitável que um documento assinado pelo pró-reitor da PRPPG fosse suficiente para fundamentar o pagamento. 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. 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.

- a adoção de um procedimento simplista para a autorização de pagamento de bolsas e auxílios 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.

121. Não se questiona a alegação de que que os atos de verificação e conferência, bem como o reconhecimento das despesas eram obrigações da PRPPG e que não caberia ao DCF/Proplan fiscalizar requisitos, critérios e assuntos de escopo acadêmico. Contudo, é competência do DCF/Proplan examinar os aspectos formais e legais dos processos de pagamento da universidade, em conformidade com as exigências das NEOF (no presente caso os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 – peça 34, p. 45 e 52) e, em caso de incorreções ou da falta de documentos, proceder a devolução do processo ao setor responsável (subitem 11.9 das NEOF – peça 34, p. 45).

122. Os processos financeiros de pagamento fraudulentos não estavam em condições de serem processados pelo Departamento de Contabilidade e Finanças, em especial por não atenderem ao disposto nos subitens 11.12 ao 11.14 das NEOF, de forma que foi irregular a declaração dos diretores do DCF de que os processos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir.

123. Além disso, embora os processos de pagamento fossem fraudulentos, no sentido de que não correspondiam a bolsas de pesquisa regularmente concedidas, não havia documentos forjados dos departamentos, a exemplo de falsificação de assinatura de chefe de departamento ou de coordenadores de projeto. Tais documentos simplesmente não constavam dos processos, que se originava na PRPPG e só continha documentos produzidos naquela unidade.

124. Todavia, se por um lado não há elementos nos autos que possam excluir a responsabilidade dos servidores do DCF/Proplan em relação às declarações emitidas nos processos financeiros de pagamento, o que possibilitou que os pagamentos fossem realizados e a fraude o desvio de recursos se perpetuasse por vários anos, por outro lado, não há elementos que indiquem que os responsáveis tinham conhecimento da fraude, que tenham se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por suas contas bancárias.

125. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação dolosa dos servidores do DCF/Proplan (peças 103 e 104), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação dos responsáveis pelo ressarcimento dos valores desviados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

126. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade praticada pelos servidores do DCF/Proplan, na condição de diretores do departamento, por declararem que os processos foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das NEOF, motivo pelo qual se proporá a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que:

- A Sra. Guiomar Jacobs está sendo responsabilizada nesta TCE por ter emitido a declaração em nove dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor total de R$ 73.875,00, e que é responsável em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 3.008.599,10.

- O Sr. André Santos de Oliveira está sendo responsabilizado nesta TCE por ter emitido a declaração em um dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor total de R$ 4.500,00, e que é responsável em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atuado em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento, no valor total de R$ 2.988.134,00.

Julio Cezar Martins

127. O Sr. Julio Cezar Martins, Pró-Reitor de Planejamento, Orçamento e Finanças Substituto à época dos fatos, foi citado por meio do Ofício 636/2017-TCU/SECEX-PR (peça 67), pelo valor histórico total de R$ 78.375,00, por ter autorizado os pagamentos irregulares destinados a bolsas de auxílio a pesquisadores, bolsas de estudos, bolsas de iniciação científica, dentre outras, a pessoas sem qualquer vínculo com a UFPR, seja como professores, servidores ou alunos, que não possuíam grau de instrução compatível com as bolsas recebidas e que não possuíam currículo cadastrado na Plataforma Lattes, mediante assinatura autorizativa realizada nos processos de pagamento irregulares, relacionados na peça 58 do processo, em desconformidade com o estabelecido no art. 5º dos Atos Orçamentários n. 01/2013, n. 01/2014, n. 01/2015 e n. 01/2016 Proplan/UFPR, uma vez que os processos não dispunham de documentos mínimos que pudessem atestar a regular execução e liquidação das despesas.

128. Entretanto, não obstante o Sr. Julio não tenha se manifestado especificamente sobre o valor do débito e sobre os processos que lhe foram atribuídos nesta TCE, verifica-se que o processo financeiro denominado "PGTO. DE BOLSA REF. OUT/2013 PROC. 213043/13-16 PRPPG" não foi autorizado por este responsável, mas sim pela ex-pró-reitora da Proplan, Sra Lucia Regina Montanhini (peça 37, p. 51). Assim a responsabilidade do Sr. Julio, fica limitada a nove processos financeiros, no valor de R$ 73.875,00.

Argumentos (peça 76)

129. O Sr. Julio Cesar Martins não apresentou justificativas específicas em relação à supracitada conduta. Os argumentos trazidos pelo responsável são equivalente aos oferecidos pelos diretores do DCF/Proplan, analisados no tópico precedente, exceto pelo fato de que apresentou uma explanação mais detalhada a respeito dos estágios da despesa pública, bem como a forma na qual a despesa relacionada ao pagamento das bolsas se desenvolvia no âmbito da UFPR, indicando as atribuições de cada uma das pró-reitorias envolvidas, enfatizando que a liquidação da despesa competia ao ordenador da PRPPG, cabendo à Proplan conferir os dados e autorizar o crédito ou o pagamento pela Tesouraria.

Análise

130. O ex-pró-reitor substituto da Proplan assinou a autorização dos pagamentos fraudulentos em nove dos dez processos financeiros concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor de R$ 73.875,00, e é também responsável pela mesma irregularidade em outros 26 (vinte e seis) processo de tomada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

de contas especial, em razão da autorização do pagamento de outros 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10.

131. Considerando a inexistência de justificativas específicas quanto à conduta do responsável, permanece o entendimento quanto à irregularidade dos procedimentos adotados na análise dos processos de pagamento no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan).

132. Contudo, em que pese a conclusão pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que se levar em consideração que se tratava do ato final de uma cadeia de procedimentos irregulares que se iniciavam na UOF/PRPPG e findavam no ato do pró-reitor da Proplan. Desta forma há que se sopesar o grau de responsabilidade de cada um dos servidores envolvidos no processo de pagamento fraudulento.

133. Os elementos presentes nos autos permitem concluir pela existência de uma gradação decrescente de responsabilidade dos servidores da UFPR na fraude que possibilitou o desvio de recursos sob análise:

134. A responsabilidade principal pela ocorrência da fraude coube à chefe da UOF/PRPPG, Sra. Conceição Mendonça, que deu início aos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos de pagamento irregulares, e que inclusive confessou em seu depoimento à Polícia Federal sua atuação dolosa na confecção dos processos de pagamento irregulares e no desvio dos recursos.

135. Na sequência a atuação do ex-pró-reitor da PRPPG e de sua substituta que, embora não haja evidências de que teriam conhecimento da fraude, atestaram a liquidação das despesas dos 234 processos financeiros de pagamento, de forma irregular, em contrariedade ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964.

136. Aos diretores do DCF de fato não caberia uma análise com um grau de profundidade similar ao exigido dos ordenadores de despesa da PRPPG, tampouco avaliar os requisitos acadêmicos relacionados à concessão das bolsas, todavia aos diretores do DCF competia verificar se a autuação dos processos estava de acordo com os subitens 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das NEOF. Os atestos firmados pelos servidores do DCF de que os processos financeiros de pagamento foram devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais, estando em condições de prosseguir, foi realizado de forma irregular, em contrariedade ao subitem 11.9 das NEOF.

137. Por fim, a responsabilidade dos servidores que atuavam na condição de pró-reitor da Proplan, que autorizaram o pagamento dos 234 processos financeiros, com base na análise inadequada promovida pelos diretores do DCF, nos termos do art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 Proplan/UFPR.

138. Não obstante mantenha-se o entendimento pela irregularidade na autorização dos pagamentos, há que ser considerado que a autorização foi emitida com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade da UFPR, bem como pelo fato de que compete ao pró-reitor da Proplan autorizar a quase totalidade dos pagamentos realizados pela universidade.

139. Além disso, não há elementos que indicam que o responsável tinha conhecimento da fraude, que tenha se beneficiado dos recursos públicos desviados ou que tais recursos tenham transitado por sua conta bancária. Ao contrário, o testemunho da Sra. Conceição Mendonça, bem como os desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, indicam a existência de um grupo criminoso composto essencialmente pelas servidoras Conceição Mendonça e Tania Marcia Catapan e pela servidora aposentada Maria Aurea Roland e sua filha Gisele Aparecida Roland, sem que houvesse a participação efetiva do ex-pró-reitor substituto da Proplan (peças 103 e 104), razão pela qual se entende desarrazoada a condenação do responsável pelo ressarcimento dos valores desviados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

140. Do exposto, mantém-se o entendimento pela irregularidade, motivo pelo qual propor-se-á que seja dada ciência a UFPR de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, e os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

CONCLUSÃO

141. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos à Sra. Eliane Camargo, no período de 2013 a 2014, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal quantificados em R$ 78.375,00 somente para esta beneficiária.

142. Além da defesa apresentada pelo Sra. Eliane Camargo, beneficiada irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos cinco servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

143. Os servidores foram arrolados em razão de terem atuado diretamente nos processos financeiros de pagamento fraudulentos, sendo dois deles da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG): ex-pró-reitora substituta e a ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF/PRPPG); e três deles da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan): ex-pró-reitor substituto e dois servidores que atuaram na condição de diretor do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF/Proplan).

144. A Sra. Conceição Mendonça, Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG, não apresentou suas alegações de defesa, ficando revel.

145. Promovida a análise das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, concluiu-se pelo seguinte encaminhamento:

146. Eliane Camargo, beneficiária dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 78.375,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

147. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R$ 78.375,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

148. Graciela Ines Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares em todos os dez processos financeiros destinados à Sra. Eliane Camargo, no valor total de R$ 78.375,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 6.946.133,10.

149. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em nove dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor de R$ 73.875,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 3.008.599,10.

150. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos dez processos financeiros de pagamento concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor de R$ 4.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R$ 2.988.134,00.

151. Julio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos fraudulentos em nove dos dez processos financeiros concedidos à Sra. Eliane Camargo, no valor de R$ 73.875,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R$ 7.031.533,10: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

152. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R$ 78.375,00 atribuído à Sra. Eliane Camargo, beneficiária dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

153. Outrossim, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis arrolados no processo, à exceção do ex-pró-reitor substituto da Proplan, Sr. Julio Cesar Martins, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

154. No tocante à análise da boa-fé dos responsáveis em razão das irregularidades em que houve imputação de débito, nos termos do § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que os argumentos de defesa apresentados não permitem reconhecê-la, haja vista inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

155. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

155.1 considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

155.2 rejeitar as alegações de defesa de Eliane Camargo, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira e Guiomar Jacobs;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

155.3 julgar irregulares as contas do Sra. Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, condenando-as, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R$)
29/10/2013	4.375,00
31/10/2013	4.500,00
09/05/2014	15.000,00
29/05/2014	7.500,00
02/06/2014	4.500,00
07/07/2014	9.500,00
01/08/2014	15.000,00
02/09/2014	9.500,00
05/09/2014	8.500,00
TOTAL	**78.375,00**

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 19/3/2018: R$ 98.796,75

155.4 aplicar à Sra. Eliane Camargo (CPF 017.093.199-41) e à Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

155.5 aplicar às Sras. Graciela Ines Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04), Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53) e ao Sr. André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70), a multa prevista no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

155.6 determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas relacionadas no item acima, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;

155.7 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

155.8 autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

155.9 fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.

155.10 alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

155.11 considerar graves as infrações cometidas pela Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, e inabilitá-la para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

155.12 dar ciência à Universidade Federal do Paraná sobre a seguinte impropriedade:

a) as autorizações de pagamentos com base em processos financeiros frágeis, instruídos em desacordo com as regras financeiras da UFPR, identificadas nos processos de pagamento destinados à auxílios e bolsas de estudo sob análise, afrontam o art. 5º dos Atos Orçamentários n. 1/2013, n. 1/2014, n. 1/2015 e n. 1/2016 da Proplan/UFPR, os subitens 11.9, 11.12 a 11.14 e 11.71 a 11.73 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira (NEOF), e o art. 63 da Lei 4.320/1964.

155.13 determinar à Secex/PR que promova a intimação pessoal da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, conforme disposto no art. 44, inciso I, da Lei Complementar 80/1994;

155.14 encaminhar cópia da deliberação à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná, para ciência.

Secex/PR, em 19 de março de 2018.

(Assinado Eletronicamente)
CASSIO DELPONTE VIDAL
AUFC – Mat. 7838-7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58991719.