

TC – 034.726/2016-0

Tipo: representação (pedido de reexame).

Unidade jurisdicionada: Universidade Federal do Paraná

Recorrentes: Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) e Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31)

Advogado: Tiago Alves da Mota, Francisco Zardo (OAB/PR 35.303) e André Meerholz (OAB/PR 56.113), procuração à peça 94.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Representação de equipe de auditoria. Indícios de fraudes na concessão de bolsas de estudo e pesquisa. Multas. Pedidos de Reexame. Conhecimento. Ausência de controle sobre a concessão e pagamento de bolsas e auxílios financeiros. Não Provedimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Edilson Sérgio Silveira (peças 218-219) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (peças 191-194 e 214-215), contra o Acórdão 2530/2017–TCU–Plenário (peça 169), com o seguinte teor:

- 9.1. acolher as justificativas de Zaki Akel Sobrinho;
- 9.2. aplicar a Edilson Sérgio Silveira multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;
- 9.3. aplicar a Lúcia Regina Assumpção Montanhini multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;
- 9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
- 9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.6. determinar à Universidade Federal do Paraná que, caso notificada pelo TCU da não comprovação do recolhimento das dívidas, efetue o respectivo desconto na remuneração dos responsáveis, em favor do Tesouro Nacional, na forma estabelecida pela legislação pertinente;
- 9.7. 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;

9.8. 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;

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

9.10. encaminhar cópia deste acórdão à Universidade Federal do Paraná, à Controladoria- Geral da União no Estado do Paraná e à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná.

HISTÓRICO

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

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

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

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

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

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

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

2.7. Vale destacar que os recorrentes estão arrolados no processo de tomada de contas especial autuados em razão desta representação (subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário, peça 55), em face de suas condutas comissivas nos processos financeiros de pagamentos.

2.8. No âmbito deste processo, a condenação foi fundamentada na omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e pela falta de controles institucionais eficientes, o que propiciou a concessão e pagamento irregular, sem fundamentação legal e comprovação documental de bolsas de estudos e pesquisas em 234 processos, com repasse total de R\$ 7.343.333,10, a beneficiários sem qualquer vínculo com a Universidade e que não preenchiam os requisitos exigidos para o recebimento dos recursos.

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

2.10. O Tribunal, então, por meio do acórdão recorrido, aplicou multa prevista no art. 58, II da Lei 8.443/1992 aos pró-reitores Edilson Sérgio Silveira e Lúcia Regina Assumpção Montanhini.

2.11. Não satisfeito com o julgado, o Sr. Edilson Sérgio Silveira opôs inicialmente embargos de declaração, acolhido parcialmente para prestar esclarecimentos, por meio do Acórdão 428/2018-Plenário. Posteriormente, o citado responsável, juntamente com a Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, interuseram pedidos de reexame, (peças 191-194, 214, 215, 218 e 219), objeto do presente exame.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 210 e 237), ratificados pelo Ministro-Relator (peça 213 e 239), que concluiu pelo conhecimento dos pedidos de reexame, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 2.530/2017-TCU-Plenário em relação à Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini, e dos itens 9.2, 9.4, 9.5 e 9.6 em relação ao Sr. Edilson Sérgio Silveira, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto dos recursos verificar as seguintes questões:

a) se há razoabilidade na imputação de responsabilidade ao Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG (peças 218-219);

b) se há razoabilidade na imputação de responsabilidade à Pró-Reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan (peça 191-194).

5. Da responsabilização do pró-reitor da PRPPG

5.1. O recorrente Edilson Sérgio Silveira argui pela ausência de responsabilidade sobre as irregularidades apuradas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) em recente decisão proferida em 12/3/2018, o reitor da UFPR, Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca, acatando o relatório conclusivo da Comissão de PAD, demitiu as servidoras Conceição e Tânia e absolveu os servidores Edilson Sérgio Silveira e Graciela Inês Bolzón de Muniz, por erro de tipo permissivo, e conseqüente arquivamento do processo em relação aos mesmos, nos termos do artigo 167, § 4º, da Lei 8.112, de 11/12/1990;

b) havia controle na liberação do pagamento dos auxílios, contudo, foram

deliberadamente burlados por servidoras que tinham o dever de observá-lo;

c) o processo de concessão de auxílios a pesquisadores se inicia com a solicitação escrita de determinado programa de pós-graduação da UFPR dirigida à PRPPG. Esta solicitação formava um processo administrativo, em meio físico, no âmbito da PRPPG. Competia a Conceição, na condição de chefe da seção de controle e execução orçamentária da pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação, cadastrar o destinatário do auxílio no Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), ao qual ela tinha acesso. O recorrente não tinha acesso a esse sistema;

d) o processo administrativo era arquivado pela servidora Tânia Catapan, secretária da PRPPG. Conceição dava início ao processo financeiro, também em meio físico, com a solicitação de pagamento. Após a aposição da assinatura dela, enquanto chefe da unidade de orçamento e finanças, o processo era remetido ao pró-reitor de pesquisa e pós-graduação e, em seguida, era enviado à Proplan - Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças, que efetivava o pagamento;

e) até a descoberta das fraudes, a atuação de Conceição na PRPPG era uma certeza de segurança, credibilidade e lisura no procedimento de pagamento de auxílios. Não havia, portanto, sequer um indicativo de possível vulnerabilidade do sistema adotado;

f) era razoável naquele momento afirmar que os procedimentos de controle existentes eram suficientes e adequados para evitar a ocorrência de fraudes na liberação dos pagamentos. Para todo processo financeiro encaminhado para assinatura era legítimo presumir que Conceição os havia previamente instruído com toda a documentação necessária para regular processamento. Não havia, portanto, elementos para se concluir pela fragilidade ou insuficiência de documentos;

g) a incidência do princípio da confiança configura excludente de tipicidade. O entendimento está em simetria com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça;

h) os atos de Conceição gozavam da presunção de veracidade e legitimidade inerente aos atos administrativos;

i) não havia razão para o então pró-reitor supor ou desconfiar que os beneficiários dos auxílios eram falsos pesquisadores;

j) o aperfeiçoamento no controle do procedimento não se confunde com o controle da atuação das servidoras responsáveis pelos desvios;

k) para validar a responsabilização seria necessário minimamente saber quais seriam eventuais cautelas adicionais para se evitar a fraude. Neste ponto, cogitam-se duas linhas distintas. A primeira, relacionada aos documentos exigidos. Ou seja, o aperfeiçoamento do controle seria obtido pela inserção de novos documentos para o processo administrativo de liberação de auxílios. A segunda, pelo controle dos trabalhos das unidades envolvidas em seu processamento. Na hipótese, os documentos exigidos permaneceriam inalterados. No entanto, haveria maior rigor na fiscalização dos trabalhos de cada unidade envolvida no processo de pagamento. Nenhuma delas, contudo, resiste quando confrontada com a realidade da PRPPG;

l) a cautela adicional poderia vir da exigência de novos documentos. Contudo, se assim fosse feito, a responsabilidade por avaliar a regularidade ou não da instrução caberia exatamente a própria Conceição, na qualidade de chefe do setor de controle e execução orçamentária da PRPPG. Ou seja, a inserção de novos documentos não evitaria a fraude nos pagamentos;

m) outra hipótese seria a revisão dos atos praticados pelo setor antecessor. Tal medida implicaria ao recorrente, na qualidade de pró-reitor, examinar um a um os processos administrativos de concessão de bolsas e auxílios. Mas, nesta hipótese, a atividade finalística da PRPPG ficaria prejudicada;

n) é indispensável a segmentação de funções entre os servidores dentro da estrutura hierárquica da PRPPG. O volume de trabalho impediria que um único servidor cumulasse todas as atribuições referentes à pró-reitoria, ou, ainda, revisasse todos trabalhos previamente executados pelos servidores a ele subordinados;

o) refuta-se a conclusão de que a consulta ao curriculum lattes seria um modo efetivo de prevenção das fraudes ocorridas. O cadastro na plataforma *Lattes* pode ser facilmente criado. Para preenchê-lo basta ter um CPF ativo. As informações nele inseridas são declaradas pelo próprio usuário, o que permitiria que Conceição fabricasse currículos dos beneficiários na aludida plataforma. Assim, se consultado o sistema, a conclusão seria de que todos eles possuíam vínculo regular com a UFPR;

p) a falha não estava no procedimento, mas sim no caráter de duas servidoras que, deliberadamente, decidiram fraudar um sistema de controle, cujo funcionamento vinculava diretamente às suas atuações. Daí porque, respeitosamente, não cabia ao recorrente supor ou cogitar a atuação irregular das servidoras, tampouco adiantar-se adotando providências para prevenir esta situação;

q) o número de processos irregulares era diminuto em comparação ao volume total de recursos movimentados para pagamento de auxílios. A alegação de caráter reiterado da fraude como fundamento de omissão do recorrente é prejudicada ainda pelo que se denomina de viés retrospectivo. Este leva observadores a avaliar uma situação de acordo com o desfecho, sem analisar corretamente o processo e a ausência da clareza de dados que só se mostram óbvios depois do resultado;

r) não havia anormalidade no valor dos auxílios liberados. Tampouco o valor dos auxílios representava um indício de fraude, como consta da decisão recorrida. De acordo com a Portaria 1/2013 da Capes, o valor de uma bolsa de mestrado é R\$ 1.500,00; de doutorado é R\$ 2.200,00; de pós-doutorado é R\$ 4.100,00; e de professor sênior é R\$ 8.905,42. Já o auxílio financeiro a pesquisador concedido pelo Proap (Portaria 156/2014 da Capes, art. 7º, I, "g") depende, por exemplo, do custo do equipamento a ser adquirido, do valor do livro a ser editado, das despesas necessárias à participação de evento no exterior, etc. Portanto, não é indicativo de fraude o fato de o auxílio a ser pago em dado momento superar o valor de uma bolsa. Basta cogitar a hipótese de concessão de auxílio para pesquisador participar de congresso na Europa ou Estados Unidos. Os valores para custeio de passagem e despesas diárias certamente superariam os R\$ 4.100,00, correspondente a bolsa de estudos de maior valor;

s) a decisão recorrida cita decisão proferida na ação penal 500765870.2012.404.7000 da 14ª Vara - Justiça Federal, Seção Judiciária do Paraná em que Conceição havia sido denunciada em 2008 por peculato e fraude ao processo licitatório. Ocorre que, a citada decisão aponta a absolvição de Conceição. A única conclusão legítima que deflui da sentença é que, submetida ao crivo de um processo criminal com objeto diretamente correlato à sua atuação como servidora pública, teve do Judiciário pronunciamento chancelando sua honestidade.

Análise

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. A mencionada decisão pela sua absolvição no processo administrativo disciplinar não o socorre, uma vez que não é passível de alterar a conclusão pela responsabilidade ante a inexistência de controles sobre os atos de concessão de bolsas e auxílios financeiros. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no acórdão 2105/2009-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, "O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União".

5.4. A utilização de cadastro do currículo na Plataforma *Lattes* é condição indispensável para a participação no programa de bolsas de iniciação tecnológica e inovação, bem como para admissão no programa de bolsas de estudos de pós-graduação *stricto sensu*, conforme disposto nas Resoluções 27/08-CEPE (peça 5) e 65/09-CEPE (peça 6) da UFPR. Logo, não cabia escolha quanto a sua utilização.

5.5. Não merece guarida a alegação de que os altos valores pagos a título de bolsa não são indicativos para irregularidade ou fraude. Na análise processual, foi reconhecido que os pagamentos a título de auxílio financeiro possuem valores variáveis. Porém, tal constatação não é aplicável aos pagamentos referentes a bolsas de estudos, que possuem valores prefixados, seja para mestrado (R\$ 15 mil), doutorado (R\$ 2.22,00), pós-doutorado (R\$ 4.100,00) e professor visitante nacional sênior (R\$ 8.905,42).

5.6. Compulsando os autos, porém, foram identificados valores muito superiores aos acima citados para pagamento de bolsa de estudo no país, tais como R\$ 17 mil autorizado em abril de 2015 e mais R\$ 34 mil autorizado em maio de 2015 (peça 43, p. 1-5; 11-15). Nessa linha, encontra-se outro pagamento intitulado como bolsa de estudo internacional, com autorização de pagamento em junho de 2015 num montante de R\$ 17 mil (peça 43, p. 36-40). Causa ainda mais estranheza o fato de as três bolsas se referirem a um mesmo beneficiário, porém, com pagamentos ora referentes a bolsa de estudo no país, ora bolsa de estudos internacional.

5.7. Sobre o quantitativo de processos irregulares, vale transcrever trecho do relatório fundamentador do Acórdão ora vergastado (peça 171, p. 21-22), que com clareza e concisão abarcou o tema:

181. Outro aspecto que não poderia passar despercebido aos gestores da UFPR, relacionado aos valores disponibilizados aos falsos pesquisadores, é que dentre os pagamentos realizados no âmbito da PRPPG, de valores mais elevados, acima de R\$ 8.000,00, no período de 2015 a 2016, destinados ao pagamento de bolsas e de auxílios financeiros, com base na mesma planilha fornecida pela CRI/UFPR, 94% (noventa e quatro por cento) deles eram irregulares. Ou seja, dos 103 pagamentos de valores superiores a R\$ 8.000,00 realizados no período, no âmbito da PRPPG, apenas 6 não eram fraudulentos (peça 145).

182. Se ampliarmos a mesma análise para toda a universidade, ainda com base na mesma planilha, referente aos anos de 2015 e 2016, teríamos um total de 66% (sessenta e seis por cento) de pagamentos fraudulentos de um total de 146 pagamentos (peça 146). Ou seja, ainda que se avaliasse em todo o âmbito da UFPR, considerando os pagamentos mais relevantes, relacionados à bolsas e auxílios financeiros, ainda assim a fraude seria bastante evidente.

5.8. A justificativa utilizadas pelo gestor que possuía confiança na ex-servidora não o exime

de suas responsabilidades, uma vez que deixou de exercer o controle sobre as atividades fins do seu setor, qual seja, concessão de bolsas e auxílios financeiros, área de grande sensibilidade e vulnerabilidade, uma vez que lida com recursos públicos.

5.9. No caso em comento, ficou caracterizada a grande deficiência da PRPPG, como unidade e como ordenador de despesa, quanto aos pagamentos autorizados e aos controles preventivos e detectivos. Não se pode olvidar que o ora recorrente, na condição de pró-reitor, tinha entre suas responsabilidades a implantação de procedimentos eficientes e seguros para a rotina da entidade, bem como supervisionar as atividades desempenhadas.

5.10. Em que pese a alegada segregação de funções, o pró-reitor, na condição de superior hierárquico e ordenador de despesas, não realizava supervisão direta e de revisão dos trabalhos delegados à ex-servidora, baseando a relação unicamente na confiança.

5.11. Também não estavam presentes os controles gerenciais, por meio de avaliações periódicas para assegurar que operações, processos e atividades cumprissem regulamentos, políticas, procedimentos ou outros requisitos em vigor. Muito menos houve revisões independentes dos atos ou operações por um terceiro, não envolvido na sua execução, ou atividades de prevenção de fraudes e conluios para evitar a ocorrência de eventos como os desvios em tela.

5.12. A metodologia de discriminação de despesas utilizada pela PRPPG foi um dos motivos incentivadores e facilitadores da fraude. Não é razoável a utilização de denominação genérica para pagamento de diferentes despesas. Note-se que foi utilizada a rubrica auxílio a pesquisador e bolsa para pagamento de despesas diversas, o que dificulta o controle sobre os gastos (peça 122, p. 6-7). Nessa linha, a Sra. Conceição Mendonça, em depoimento à Polícia Federal (peça 122) informou que essa decisão teria sido uma de suas motivações para operacionalizar a fraude e o desvio de recursos.

5.13. Outra prática fundamental não adotada pelo gestor é a rotatividade de funções, que é um controle complementar à segregação de funções, impedindo que a mesma pessoa fosse responsável por atividades sensíveis por período indeterminado de tempo.

5.14. A implementação dos citados controles visa justamente possibilitar maior controle dos atos dos subordinados sem que haja necessidade de verificar a todo momento todos os atos praticados. Não houve atuação de acordo com os ditames da lei, na medida em que não foram observados os princípios constitucionais da moralidade, eficiência, transparência, controle e indisponibilidade do interesse público que regem a Administração Pública.

5.15. Ademais, ao assumir a gestão de um órgão, deve-se inicialmente avaliar se há necessidade de implementar medidas gerenciais de controle dos atos dos subordinados, sob pena de má gestão. Tal medida é esperada de um gestor médio. Não há que falar, portanto, em aplicar o princípio da confiança quando se trata de interesse público envolvido, tendo em vista a sua indisponibilidade.

5.16. Ao contrário, seus argumentos demonstram que de fato não empreendeu medidas gerenciais alternativas de controle de seus subordinados, atuando somente na base da confiança, seja em controles que fugiam a sua competência seja na atuação da ex-servidora Conceição.

5.17. De fato, sabe-se que o pró-reitor de uma universidade tem atribuições relevantes na representação da entidade que vão muito além da mera ordenação de despesa. Porém, percebe-se

que a responsabilização desse gestor decorreu justamente da não instituição de mecanismos de controle, na medida em que se sabe que o pró-reitor não poderia pessoalmente acompanhar todos os atos administrativos.

5.18. Era de se esperar que o pró-reitor dotasse seu setor de estrutura tal que lhe garantisse informações fidedignas de que os recursos públicos estavam sendo adequadamente utilizados. Logo, não parece razoável que a confiança a sua subordinada seja utilizada como excludente de responsabilidades.

5.19. Por fim, a conduta omissiva do pró-reitor na adoção de mecanismos de controle de nível gerencial sobre a destinação dos recursos disponibilizados para bolsas e auxílios financeiros, somada ao uso indiscriminado da rubrica auxílio à pesquisadores e bolsas para outras finalidades distintas, expôs o erário a riscos, que se consolidou com o desvio de recursos que superaram R\$ 7 milhões e foram perpetrados ao longo de quase quatro anos (março de 2013 a outubro de 2016).

6. Da responsabilização da pró-reitora da Proplan

6.1. A recorrente Sra. Lúcia Regina Assumpção Montanhini argui pela ausência de responsabilidade sobre as irregularidades apuradas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) conforme as atribuições previstas no regimento interno da UFPR, bem como nas resoluções aplicáveis, as etapas para implementação de bolsas e auxílios para pesquisa da universidade se dividem em três processos, que pode ser denominada da seguinte forma: 1º) processo administrativo de concessão de incentivo; 2º) processo orçamentário; e 3º) processo financeiro de pagamento;

b) o processo administrativo de concessão de incentivo tramita exclusivamente no âmbito da PRPPG, o processo orçamentário transita episodicamente na Proplan para registros no empenho e retorna a PRPPG permanecendo na unidade, enquanto o terceiro, processo financeiro de pagamento é de atribuição da Proplan;

c) a verificação dos requisitos para a concessão de auxílio e bolsa (embasado em documentos de setores universitários, dos professores sobre o cumprimento das atividades, de acordo do chefe da unidade interessada na pesquisa ou no trabalho do bolsista, etc.) - no rito processual "conforme" (legítimo) - se dava exclusivamente no âmbito dos órgãos que formam a PRPPG;

d) concluído tal processo de concessão com os documentos comprobatórios do fato gerador da bolsa ou do auxílio, o qual envolvia diversas unidades acadêmicas (pesquisador, comitê setorial de pesquisa, comitê assessor de pesquisas, coordenador de pesquisas da PRPPG), na própria PRPPG era iniciado um processo orçamentário, voltado a verificar a disponibilidade orçamentária da unidade ordenadora de despesa e que culminava na autorização de emissão da nota de empenho. Tal processo era conduzido pela chefe da unidade de orçamento e finanças da PRPPG e pelo pró-reitor da PRPPG na condição de ordenador de despesa;

e) após a realização do empenho pelo pró-reitor da PRPPG, iniciava-se a fase de pagamentos dos auxílios concedidos e a emissão da autorização de pagamento, validado por todas as etapas anteriores de verificação do fato gerador da bolsa/auxílio. Extraíam-se documentos para constituir o processo financeiro-contábil, que segue para a fase de liquidação e posterior pagamento e contabilização, este realizado no Proplan;

f) há referência no processo financeiro-contábil à menção ao respectivo processo orçamentário, ambos do ambiente sistêmico do Siafi;

g) ao departamento de contabilidade e finanças (DCF), através da Norma de Execução Orçamentária e Financeira - NEOF, foi imposto em seu capítulo I do item 11 e subitens 11.1 a 11.3, às unidades executoras de recursos (UERs) e unidades gestoras de recursos (UGRs) os documentos (da execução orçamentária) de instrução dos processos financeiros, nos termos do caput e do § 2º do art. 29 da Lei 9784/1999;

h) quando a execução de despesa na UGR demanda vários pagamentos, as solicitações de serviços ao DCF possuem trâmite processual de forma independente. Neste caso, há a formalização de um processo orçamentário para serviços relativos ao empenhamento (execução orçamentária) e a formalização de tantos processos de pagamentos (o processo financeiro-contábil) quanto forem os serviços relativos à execução financeira;

i) o elo de comunicação entre o processo orçamentário e os processos de pagamento é a nota de empenho (NE) emitida pelo DCF no Siafi (item 11.83 da NEOF) que consta no processo orçamentário;

j) no processo financeiro-contábil consta a nota de empenho suprindo os itens 11.12 a 11.14 da NEOF, documento comprovando o valor orçamentário utilizado no processamento da liquidação e pagamento. A documentação probatória da NE (itens 11.12 a 11.14) consta no processo orçamentário o qual encontra-se arquivado na PRPPG;

k) é necessário evidenciar a diferença entre os diferentes tipos de processos: processos administrativos internos (subdivididos em processos de concessão de incentivo, e unidade orçamentária), os processos orçamentários de empenhamento e os processos financeiros-contábeis de pagamento;

l) no processo de concessão é relatado se as condições materiais para o recebimento da bolsa, ou auxílio pesquisador, foram cumpridos e se o desempenho do bolsista é compatível com o benefício econômico recebido. É nele que ficam encartados os dados essenciais acerca do cumprimento de condições materiais de realização de contraprestação, bem como dados acadêmicos dos beneficiários (alunos, servidores, professores visitantes, etc). Nesse processo são incorporadas as informações dos comitês de pesquisa, os editais publicados, as demandas dos grupos de pesquisa e pesquisadores;

m) o processo administrativo da unidade orçamentária da PRPPG era utilizado para a emissão das forjadas relações de bolsistas. A fraudadora, Sra. Conceição Mendonça, em seu depoimento perante a Polícia Federal, afirma que falsificou os processos administrativos, induzindo a erro, inclusive, o pró-reitor da PRPPG;

n) os processos orçamentários são formulados com base nos processos administrativos de concessão de incentivo, e nele são encartadas as informações do planejamento orçamentário realizado na coordenaria de pesquisa. É com base nesse procedimento, que guarda vinculação ao procedimento interno de concessão, que é emitida a nota de empenho - e com a qual serão inaugurados os processos financeiros subsequentes;

o) os processos financeiros-contábeis têm, por sua natureza, tramitação simplificada. Não se prestam a verificar o implemento de condições materiais. Prestam-se, unicamente, a

possibilitar o registro e processamento no Siafi;

p) não era atribuição da Proplan realizar a revisão dos atos administrativos praticados no âmbito da PRPPG, sendo suficiente para fins de liquidação e pagamento da despesa a apresentação da autorização de empenho assinada pelo ordenador de despesas, a relação nominal de bolsistas assinada pelo ordenador de despesa, e a correspondente lista de credores gerada no Siafi na UOF/PRPPG e assinada eletronicamente no Siafi pelo emitente;

q) o acórdão 2436/2017, de relatoria do Min. Benjamin Zymler, afere culpa do emitente da ordem de despesa, em detrimento do responsável pelo processamento da liquidação e pagamento e registro contábil;

r) não sendo caso de empenho com obrigação de pagamento vinculada ao implemento de condição, a responsabilidade pela liquidação restringe-se à conferência da origem e objeto do que se deve pagar, a importância a ser paga, e a quem deve ser paga a importância para extinção da obrigação, tal como disciplina o art. 63, da Lei 4.320/1964, e o art. 36, do Decreto 93.872/1965;

s) a responsabilidade da Proplan, enquanto órgão de controle administrativo financeiro-contábil, resume-se a avaliar se a monta dos gastos de determinado setor não foram superiores aos recursos que lhe são disponíveis. A Proplan não tem competência técnica para avaliar se determinado projeto de pesquisa deve receber fundos ou não, ou se pesquisador X deve receber bolsa em detrimento de pesquisador Y, por conta da importância estratégica do projeto desenvolvido, ou pela qualidade do trabalho desenvolvido;

t) as notas de empenho, cuja ordenação ocorreu pela PRPPG, não caracterizava afetação de despesa condicional - isto é, não exigia a demonstração, para liquidação, da realização de obra determinada (como é comum, particularmente, em licitações do setor de infraestrutura);

u) a própria natureza da despesa, enquanto caracterizáveis como bolsas de estudos e, portanto, prestações continuadas, ensejava o tratamento dos empenhos enquanto despesas correntes não condicionadas e, em especial, não condicionáveis a obrigação determinada, atraindo de forma ainda mais evidente a responsabilidade do ordenador de despesas (fiscalizador da realização dos procedimentos necessários à manutenção da bolsa), eis que não eram tais dados disponibilizados à Proplan, procedimento contudo que não fere as disposições da N.E.O.F, ensejando a necessidade de afastamento da responsabilidade da recorrente;

v) observar o princípio da presunção de legalidade e veracidade dos atos e decisões da administração pública, longe de ser salvaguarda de ilícito, ou cegueira deliberada, é medida que visa racionalizar o processo administrativo. Não se pode considerar razoável a exigibilidade de repetição de esforços infinitamente, para cada pagamento que se realize pela administração pública;

x) não houve qualquer atitude dolosa ou culposa por parte da recorrente, no sentido de deixar de fiscalizar ou deixar de aplicar o procedimento tradicionalmente aplicável à espécie, de forma que não há como se inferir pela presunção de culpa *in vigilando*, sendo que a condenação, com fulcro nos fundamentos apresentados, caracteriza, em espécie, a presença de responsabilização objetiva.

Análise

6.2. Não assiste razão à recorrente ao se insurgir contra a penalidade aplicada.

6.3. Na análise fundamentadora da condenação, não se cogita a hipótese de

responsabilização da Proplan em avaliar se determinado projeto de pesquisa deve receber fundos ou não, ou mesmo, sua intervenção em decisões emanadas pela PRPPG. Busca-se identificar a responsabilização da Proplan na liquidação e pagamento de despesas. Afinal, não por acaso, existem duas pro-reitorias distintas, com tarefas definidas e no mesmo nível hierárquico, para efetivarem despesas e seus pagamentos, o que visa a reforçar o controle.

6.4. Nos trâmites internos que permitiram a ocorrência dos pagamentos, inicialmente emitiu-se a autorização de empenho com a discriminação dos dados gerais, tais como o programa de trabalho, a fonte de recursos e a natureza da despesa. Este empenho efetiva-se mediante a assinatura da chefe da unidade de orçamento e finanças da PRPPG e do Pró-Reitora da PRPPG, ou seu substituto. Verifica-se que estes empenhos foram utilizados tanto para os pagamentos destinados a pessoas com ou sem vínculo com a UFPR.

6.5. Em sequência, elaborava-se a relação de beneficiários, de forma fraudulenta, pela chefe da unidade de orçamento e finanças da PRPPG, documento que era, então, assinado pela própria chefe desta unidade, bem como pelo ordenador de despesa, o pró-reitor da PRPPG ou seu substituto.

6.6. O processo era, então, encaminhado para a Proplan, onde o diretor do departamento de contabilidade e finanças (DCF) atestava, na contracapa do processo, que o 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, e o encaminhava para que a pró-reitora da Proplan autorizasse o pagamento, que se concretizava por meio da assinatura na folha inicial do processo de pagamento (peça 47, p. 6).

6.7. Após breve resumo da sistemática adotada pela Universidade, por meio de suas pro-reitorias, vale analisar os normativos que regem a matéria. Nesse interim, de acordo com as normas de execução orçamentária e financeira da entidade, todos os processos financeiros deveriam conter, além de outros documentos, a relação nominal dos bolsistas assinada pelo ordenador de despesa, lista de crédito do Siafi, solicitação de compra/serviço do interessado, autorização de empenho, além das informações sobre a disponibilidade de recursos (NEOF, itens 11.12 a 11.14, 11.71 a 11.73, peça 110, p. 174 e 181).

6.8. Na análise dos processos de pagamento constante dos autos, identifica-se diferenças na documentação existente nos processos regulares e nos processos fraudados. Nos processos irregulares, por exemplo, não consta ofício de solicitação de pagamento do chefe de departamento (peça 11, p. 14-30). Tal documento, no entanto, é encontrado nos processos regulares (peça 11, p. 14). Identifica-se, também, que a lista dos credores nos processos regulares contém a vinculação do beneficiário à universidade, o que não ocorre nos processos fraudulentos.

6.9. Nessa linha, vale ressaltar que, nos termos da citada norma de execução orçamentária e financeira da UFPR (peça 34, p. 17, item 4), a liquidação da despesa é o segundo estágio da despesa, e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

6.10. A referida norma discorre que a liquidação é como se fosse uma auditoria de bens e serviços e tem a finalidade de apurar a origem e o objeto que se deve pagar, a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação. Outrossim, destaca que o empenho por si só não cria a obrigação de pagamento, podendo ser cancelado ou anulado

unilateralmente, principalmente nos casos em que o implemento de condição não seja cumprido.

6.11. Na sistemática apresentada, a Proplan, não atuou de forma eficiente em possibilitar o controle sobre os atos por ela geridos, uma vez que após assinatura em processos desprovidos de toda a documentação exigida nos normativos da UFPR. Não se pode olvidar que a ora recorrente, na condição de pró-reitora, tinha entre suas responsabilidades a implantação de procedimentos eficientes e seguros para a rotina da entidade, bem como supervisionar as atividades desempenhadas.

6.12. Vele frisar que, neste processo, a pró-reitora está sendo responsabilizada por sua omissão, uma vez que não implantou procedimentos eficientes e seguros para suas rotinas, bem como não supervisionou as atividades desempenhadas.

6.13. No caso em discussão, a penalidade aplicada teve por objetivo punir a responsável pelas irregularidades encontrada e impedir que o mesmo erro seja praticado. Assim, de forma indireta, as penalidades aplicadas fomentam condutas tecnicamente adequadas e probas nas futuras contratações com recursos públicos.

6.14. Nesse sentido, a reprovabilidade na conduta da pró-reitora impõe aplicação de multa individual à responsável, de acordo com o art. 58, da Lei nº 8.443/1992, nos termos propostos pelo Acórdão ora vergastado.

6.15. O citado Acórdão 2436/2017-Plenário, não a socorre, uma vez que trata de situação distinta, a qual foi afastada a responsabilidade pelo fato de o gestor não ser mais o ordenador de despesas do município, não podendo ser responsabilizado, portanto, pela aplicação e fiscalização direta dos recursos recebidos ou empenhados pela Municipalidade.

CONCLUSÃO

7. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) a conduta omissiva do pró-reitor da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação na adoção de mecanismos de controle de nível gerencial sobre a destinação dos recursos disponibilizados para bolsas e auxílios financeiros, expôs o erário a riscos, que se consolidou com o desvio de recursos que superaram R\$ 7 milhões e foram perpetrados ao longo de quase quatro anos (março de 2013 a outubro de 2016);

b) a pró-reitora tinha entre suas responsabilidades a implantação de procedimentos eficientes e seguros para a rotina da entidade, bem como supervisionar as atividades desempenhadas. No entanto, não atuou de forma eficiente em possibilitar o controle sobre os atos por ela geridos, uma vez que ratificou e deu prosseguimento a processos desprovidos de toda a documentação exigida nos normativos da UFPR.

7.1. Com base nessas conclusões, os elementos apresentados pelos recorrentes não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo mantê-la em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer dos recursos e, no mérito negar-lhes provimento:



- b) comunicar aos recorrentes e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 24 de julho de 2018.

[assinado eletronicamente]

Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2