

TC 023.418/2017-6

Tipo: Relatório de auditoria

Unidade jurisdicionada: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu)

Responsáveis: Eleonora Milano Falcao Vieira (455.137.240-49); Marcio Santos (566.268.789-72); Rogerio da Silva Nunes (296.184.280-87); Roseli Zen Cerny (485.182.209-04); Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz (018.751.698-73); Weder Matias Vieira (577.367.151-49)

Advogados ou procuradores: Carlos Danilo Moreira Pires (OAB/SC 17.859 – peça 92); Bernardo Wildi Lins (OAB/SC 34.547 – peça 94 e 102); Gustavo Costa Ferreira (OAB/SC 38.481 – peça 98); Pedro Paulo Philippi (OAB/SC 5.972 – peça 115) e outros

Interessado em sustentação oral: Pedro Paulo Philippi (OAB/SC 5.972 – peça 551); Gustavo Costa Ferreira (OAB/SC 38.481 – peça 127)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório da Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Santa Catarina (peça 77), no período de 21/8/2017 a 15/12/2017, desenvolvida no âmbito de fiscalização de orientação centralizada (FOC) coordenada pela Secex-MG, com o objetivo de verificar a existência de irregularidades na execução do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), no que tange às atuações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu).

2. Por meio do Despacho de 31/1/2018 (peça 80), o Ministro Relator autorizou a realização das audiências dos responsáveis, conforme proposta da Unidade Técnica às peças 77-79.

3. Em cumprimento ao mencionado despacho, foram promovidas, mediante os ofícios às peças 84-89, as audiências determinadas.

EXAME TÉCNICO

Razões de Justificativa da Sra. Eleonora Milano Falcão Vieira

4. A Sra. Eleonora Milano Falcão Vieira, coordenadora do Núcleo UAB da UFSC, de 29/3/2011 a 10/6/2012, notificada por meio do Ofício 0063/2018-TCU/SECEX-SC, de 7/2/2018 (peça 85), tomou ciência em 21/2/2018 (peça 103) e, após dilação do prazo inicialmente concedido (peças 107-109 e 113), apresentou tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 232-251.

5. A responsável foi ouvida em audiência para que apresentasse suas razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

1) **Irregularidade:** pagamento de 207 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 1º/1/2012 e 10/6/2012, para 87 pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou *Moodle*) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, no montante de R\$ 199.445,00 (evidência 32), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (Achado II.1);

Conduta: cadastrar como bolsistas e incluir nos relatórios para pagamentos pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou *Moodle*) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida e, por fim, certificar os respectivos lotes de pagamento de bolsas contemplando aludidas pessoas;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas, contemplando pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou *Moodle*) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, ocasionou pagamento irregular de bolsas do Programa UAB, em afronta aos arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

Culpabilidade: a responsável, na qualidade de coordenadora do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dela, porquanto autorizou o pagamento de bolsas sem comprovação da devida prestação das atividades inerentes a função das bolsas inquinadas, ao arrepio da legislação aplicável ao Programa UAB, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria fazer constar nos relatórios de bolsistas e nos lotes de pagamentos de bolsas certificados apenas as pessoas que efetivamente realizaram as atividades inerentes às bolsas, em vez de contemplar pessoas que sequer possuem registros nos sistemas acadêmicos ou no *Moodle* da UFSC para poder realizar as atividades inerentes a bolsa recebida;

2) **Irregularidade:** pagamento de 91 bolsas, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 1º/1/2012 e 10/6/2012, para cursos não realizados (Formação da Equipe Multidisciplinar; PACC - Prog. Anual de Capacitação Continuada 2012 e 2013) ou não vinculados ao Programa UAB (Secadi - Gênero e Diversidade na Escola/Formação da Equipe Multidisciplinar), em benefício de 22 pessoas, no montante de R\$ 96.040,00 (evidência 32), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1);

Conduta: cadastrar como bolsistas e incluir nos relatórios para pagamentos pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB e, por fim, certificar os respectivos lotes de pagamento de bolsas contemplando aludidas pessoas;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas, contemplando pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB, ocasionou pagamento irregular de bolsas do Programa UAB, em afronta aos arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

Culpabilidade: a responsável, na qualidade de coordenadora do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dela, porquanto autorizou o pagamento de bolsas destinadas a cursos não realizados e/ou não vinculados ao Programa UAB, ao arrepio da legislação aplicável ao Programa, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria fazer constar nos relatórios de bolsistas e nos lotes de pagamentos de bolsas certificados apenas as pessoas que efetivamente realizaram as atividades inerentes às bolsas em cursos vinculados ao Programa UAB, em vez de contemplar pessoas que

não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB;

Irregularidade 1: pagamento de bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, para pessoas sem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades

Argumentos

6. A responsável argumenta que os bolsistas alocados na equipe multidisciplinar “não estavam trabalhando diretamente para um ou outro curso, por isso não haveria qualquer razão para cadastro no *moodle_ead* ou CAGR/CAPG. Trabalharam sim nas atividades típicas da equipe multidisciplinar (TI, *webdesign*, formatação de conteúdo midiático etc.), possibilitando o pleno funcionamento do sistema de ensino à distância na UFSC” (peça 233, p. 8-9). Resume assim a questão (peça 233, p. 9):

O Moodle é a sala de aula virtual (AVA). Se o tutor/professor não atua diretamente com alunos (se trabalha na feitura de conteúdo midiático por exemplo) não há qualquer necessidade de cadastro ou registro nessa plataforma. O mesmo é verdade com relação ao CAGR/CAPG. Estes são sistemas acadêmicos. Se o professor não é titular da disciplina não estará lá registrado. É sabido que a carga-horária no magistério pode ser produtivamente preenchida sem tempo em sala de aula (pesquisa, orientação, etc.).

7. Complementa argumentando que “alguns dos membros da equipe multidisciplinar estarem cadastrados é explicado por vínculo já existente decorrente do fato de serem professores (concursados) dos cursos de graduação ou pós-graduação”. Assim, conclui que “os critérios escolhidos por essa auditoria são frágeis e não comprovam nada em última análise” (peça 233, p. 9).

8. Quanto ao grupo dos bolsistas ligados diretamente a cursos EAD com falta de cadastro nos sistemas internos, a Sra. Eleonora Milano Falcão Vieira imputa a responsabilidade pela falta de registro no CAGR/CAPG ou Moodle aos coordenadores de cursos. Expõe que “é humanamente impossível supor que caberia a Coordenadora UAB fiscalizar o ofício de TODOS os bolsistas ligados aos cursos” (peça 233, p. 9). Assim, eram os coordenadores de curso os responsáveis pelo bom andamento do oferecimento dos cursos, inclusive selecionando os bolsistas e informando oficialmente à Coordenação UAB a listagem dos professores/tutores aptos a receber bolsa, nos termos do Anexo I da Resolução CD/FNDE 26/2009. Argumenta também que cada coordenador de curso também assinava de próprio punho um termo de compromisso em que reiterava todas essas obrigações, declarando plena ciência do rol de atribuições do bolsista (peças 246-250).

9. A responsável, enquanto Coordenadora UAB, manejava o SGB, por onde era autorizado o pagamento das bolsas, mediante recebimento da lista de bolsistas aptos pela coordenação dos cursos. Nesse sentido cabia à responsável a verificação dos requisitos objetivos para recebimento das bolsas, descritos na Resolução CD/FNDE 26/2009, para cada modalidade de bolsista. Essas informações eram prestadas em termos de compromisso individuais dos bolsistas em que atestavam, por exemplo, tempo de experiência e vínculo com Instituição de Ensino Superior. O SisUAB, na parte em que colhia dados sobre quantidade de alunos/professores, era manejado primariamente pelos Coordenadores dos Cursos, conforme previa o tutorial para cadastro de discentes do SisUAB (peça 251, p. 2).

10. Conclui, portanto, que SisUAB/SGB e CAGR/CAPG/Moodle são sistemas completamente independentes, alimentados por diferentes sujeitos administrativos (coordenação UAB, coordenação dos cursos) com finalidades diferentes na IES e no programa UAB. Dessa forma, “concluir pela (ir)regularidade de uma bolsa baseado única e exclusivamente no registro (ou falta de) nos sistemas internos da UFSC é flagrantemente raso. Como visto, não é o registro no *moodle* (por exemplo) que atesta trabalho, já que o bolsista pode ter trabalhado com qualquer outra atividade afastada da sala de aula virtual” (peça 233, p.13).

11. Por fim requer que seja oficiada a Capes para que traga aos autos registros completos do SisUAB e do SGB quanto ao período e objeto fiscalizado para atestar com plenitude a regularidade dos valores pagos a título de formação de equipe multidisciplinar e que sejam acolhidas as razões de justificativa.

Análise

12. De plano, vale esclarecer que não cabe ao TCU oficial órgãos para providenciar provas de defesa. Cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos postos a sua disposição (Acórdão 3.623/2015-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro José Múcio Monteiro).

13. Quanto aos pagamentos das bolsas para professor pesquisador/formador e tutor a distância que não possuem os devidos registros nos sistemas CAGR e CAGP da UFSC, bem como no Moodle, a responsável atribui unicamente aos coordenadores de curso essa responsabilidade.

14. Vejamos o que dispõe a Resolução CD/FNDE 26/2009, nos pontos que interessam à presente análise. O Anexo I da Resolução CD/FNDE 26/2009 (reiterado no Anexo I da Portaria Capes 183/2016), assim dispõe:

2.1 COORDENADOR UAB

a) atribuições:

- coordenar as atividades dos cursos ofertados pela Instituição de Ensino, no âmbito do Sistema UAB;
- realizar reuniões periódicas com os coordenadores dos cursos, tendo em vista a gestão de todas as atividades acadêmico-operacionais;
- receber e avaliar os relatórios de desenvolvimento dos cursos elaborados pelos coordenadores de cursos e coordenadores de pólo;
- participar de grupos de trabalho no âmbito da IPES para o desenvolvimento de metodologias de ensino-aprendizagem e desenvolvimento de materiais didáticos;
- participar de grupos de trabalho instituído pela UAB, visando o aprimoramento e a adequação do Sistema;
- encaminhar relatórios semestrais de acompanhamento e avaliação das atividades dos cursos à UAB/DED/CAPES, ou quando for solicitado;
- **realizar cadastramento e controle de bolsistas;**
- encaminhar as fichas de cadastro de bolsistas, mediante ofício;
- encaminhar o Termo de Compromisso do Bolsista (Anexo II), devidamente assinado, à UAB/DED/CAPES;
- **encaminhar relatório de bolsistas para pagamento, mediante ofício;**
- **fazer a certificação dos lotes de pagamento de bolsas;**
- acompanhar a aplicação financeira dos recursos liberados para o desenvolvimento e oferta dos cursos;
- fazer a prestação de contas dos recursos liberados pelo MEC;
- (...)

2.3.COORDENADOR DE CURSO

a) atribuições:

- coordenar, acompanhar e avaliar as atividades acadêmicas do curso
- participar das atividades de capacitação e de atualização desenvolvidas na Instituição de Ensino

- participar do grupos de trabalho para o desenvolvimento de metodologia, elaboração de materiais didáticos para a modalidade a distância e sistema de avaliação do aluno
- **realizar o planejamento e o desenvolvimento das atividades de seleção e capacitação dos profissionais envolvidos no curso;**
- elaborar, em conjunto com o corpo docente do curso, o sistema de avaliação do aluno;
- participar dos fóruns virtuais e presenciais da área de atuação;
- realizar o planejamento e o desenvolvimento dos processos seletivos de alunos, em conjunto com o coordenador UAB
- acompanhar o registro acadêmico dos alunos matriculados no curso;
- verificar “in loco” o bom andamento dos cursos.
- **acompanhar e supervisionar as atividades: dos tutores, dos professores, do coordenador de tutoria e dos coordenadores de pólo;**
- **informar para o coordenador UAB a relação mensal de bolsistas aptos e inaptos para recebimento;**
- auxiliar o coordenador UAB na elaboração da planilha financeira do curso (grifos não são do original).

15. Pelas atribuições definidas na norma mencionada, depreende-se que cabia ao coordenador de curso planejar e desenvolver as atividades de seleção dos profissionais, acompanhar suas atividades e informar ao coordenador UAB a relação mensal de bolsistas aptos ao recebimento. Por sua vez, ao coordenador UAB cabia realizar o cadastramento e o controle dos bolsistas e encaminhar a relação para pagamento da Capes, certificando os lotes.

16. Como se vê, o processo é compartilhado entre o coordenador do curso e o coordenador UAB. O processo inicia no departamento, mas passa pela Coordenação UAB para validar e enviar à Capes. Realmente, quem indica os bolsistas, na maioria das vezes, é o coordenador do curso, mas como expresso no relatório de auditoria (peça 77, p. 18):

(...) é o coordenador UAB que, em última instância no âmbito da IPES, delibera acerca dos bolsistas que devem receber a bolsa a cada mês, homologando e consolidando, com as modificações julgadas pertinentes, as relações apresentadas pelas coordenações de cursos, e, por fim, efetiva, por certificação digital, os cadastros dos bolsistas e as autorizações para pagamentos das bolsas via SGB.

17. Em que pese a seleção dos bolsistas, bem como o acompanhamento de suas atividades, ser de competência dos coordenadores de cursos, permanece a responsabilidade do Coordenador UAB pela asseguarção das informações e certificações dos lotes de pagamento de bolsas via SGB. Assim, se ocorrerem pagamentos indevidos de bolsas, a responsabilidade pode recair sobre os coordenadores de cursos, mas o Coordenador UAB não pode se furtar da sua responsabilidade, seja porque deveria se assegurar dos devidos pagamentos, seja porque deveria atuar *in vigilando*. Além disso, a não inclusão de outros eventuais responsáveis não causa prejuízo aos responsáveis arrolados no processo, pois na responsabilidade solidária cada responsável é devedor da totalidade da dívida, caso haja, e apenado com multa na exata proporção de sua participação na irregularidade (Acórdão 301/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rego).

18. Do ponto de vista do controle, há uma falha na concepção do SGB, ao não prever a inserção das atividades a serem desenvolvidas por cada bolsista. Assim, cabe a cada IES manter seus cadastros atualizados, bem como prover controles adequados da efetiva realização das atividades previstas para cada bolsa concedida. No caso ora em discussão, os sistemas da UFSC mostraram que havia diversos bolsistas que não constavam em seus arquivos e, portanto, não comprovavam atividades acadêmicas para recebimento das bolsas.

19. Como dito pela responsável, poderiam os bolsistas realizar atividades afastadas da sala de aula, seja virtual ou presencial, e, nesse caso, não haveria registros nos sistemas da UFSC. De qualquer forma, a realização dessas atividades deve ficar registrada em algum documento, sob pena de suspeita da sua não realização. É de se supor que a concessão da bolsa para atividades extraclasse requeria um produto a ser entregue, seja um estudo a ser desenvolvido ou um material a ser produzido. Durante a auditoria, não se encontrou essa evidência da realização, mesmo quando questionada a UFSC. O envio de planilha contendo nome dos bolsistas e simples menção a serviço prestado não é prova da efetiva realização.

20. Assim, como a responsável não trouxe qualquer documento que comprove a efetiva atuação dos bolsistas cujos pagamentos foram inquinados como irregulares, atendo-se basicamente a argumentar que a responsabilidade pela irregularidade apontada era dos coordenadores de cursos, não há como acolher as razões de justificativa apresentadas para este ponto. Dessa forma, continuam sem comprovação da efetiva prestação de atividades 207 bolsas concedidas para 87 pessoas, sem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou *Moodle*), perfazendo um montante de R\$ 199.445,00.

Irregularidade 2: pagamento de bolsas para cursos não realizados ou não vinculados ao Programa UAB

Argumentos

21. A responsável destaca que, “muito embora o texto do ofício fizesse menção a outros cursos (SECADI, PACC) apenas foram glosadas bolsas concedidas para Formação de Equipe Multidisciplinar”. Por essa razão as justificativas limitar-se-ão a esta última (peça 233, p. 3). Nesse sentido, segundo a responsável, por orientação da própria Capes/MEC, a Instituição de Ensino Superior (IES) deve desenvolver todos os sistemas e materiais necessários ao pleno funcionamento do curso na modalidade Ensino a Distância (EAD), o que inclui o Ambiente Virtual de Ensino Aprendizagem (AVA), materiais midiáticos, meios de avaliação (atualmente *moodle provas* na UFSC, por exemplo) e outros aspectos. Todas essas tarefas são desenvolvidas por uma equipe multidisciplinar, conforme previsto no Guia de Orientações Básicas do Sistema UAB, publicado pela Capes. “Nessa linha, não se tratava de curso à distância oferecido pela IES e sim a realização de todas as tarefas instrumentais necessárias ao oferecimento desses cursos” (peça 233, p. 5).

22. O pagamento de bolsas para a equipe multidisciplinar, de acordo com a responsável, ocorreu sob a estrita observância e plena ciência da Capes, que no orçamento semestral do programa destinava verba específica e discriminada justamente para o custeio da equipe. Para tanto juntou extratos do SisUAB para comprovar essa afirmação (peças 235-238). Também juntou o Ofício Circular 29/2012 – CAPES/DED, de 10/12/2012, que, embora posterior ao período de gestão da responsável, comprovaria a legitimidade dos pagamentos de bolsas para a equipe multidisciplinar (peça 239).

23. Também de acordo com a responsável, foi orientação da Capes o enquadramento do pagamento da verba da equipe multidisciplinar como bolsa. Tanto que isso ocorreu em todo país, como demonstra consulta que retornou 75 resultados de cursos de formação de equipe multidisciplinar (peças 240-241). Por isso, embora não se trate de curso, a classificação como curso da equipe multidisciplinar provavelmente tratou-se de solução logística improvisada para possibilitar o pagamento sem ter de reprogramar todo o sistema. Assim, no máximo seria uma inconsistência do sistema que não revelou nenhum prejuízo material aos alunos ou ao Erário.

24. Se houve irregularidade relevante na sistemática adotada, deve ser responsabilizada e chamada a esclarecimentos a gerência da Capes que tinha igual competência de supervisionar e autorizar o pagamento das bolsas para todas as IES do Brasil, conforme a Resolução CD/FNDE 26/2009. “Tratou-se de prática administrativa reiterada e nunca contestada durante o período de exercício do cargo pela Peticionante, nem depois até onde se tem notícia. Por isso, eventual

entendimento que atribua selo de ilegalidade ao modo como feito o pagamento das bolsas nesse caso deve ter efeitos apenas prospectivos, nunca para retroagir à prática administrativa a fim de punir, sobretudo o coordenador UAB da IES que apenas seguiu diretrizes da própria Capes (peça 233, p. 7).

Análise

25. A Resolução CD/FNDE 26/2009 estabeleceu orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema UAB. Essa norma foi revogada pela Resolução CD/FNDE/MEC 15, de 4/12/2015. Assim dispunha a Resolução CD/FNDE 26/2009, no que interessa à presente análise:

Art. 5º São competências e responsabilidades dos agentes integrantes do Sistema UAB:

(...)

III. das IPES vinculadas ao Sistema UAB, que serão responsáveis por:

a. atendidas as exigências do art. 3º desta Resolução e de acordo com os critérios definidos pela CAPES/MEC, selecionar os **tutores, professores, pesquisadores, coordenadores do Sistema UAB, coordenadores de curso, coordenadores de tutoria e coordenadores de pólo** que receberão bolsas de estudo e pesquisa com base nas Leis nº 11.273/2006 e nº 11.502/2007 e nas normas desta Resolução;

(...)

g. enviar à CGSF/DED/CAPES/MEC, por meio do SGB, as solicitações mensais de pagamento de bolsas para os **professores, pesquisadores e tutores, bem como para os coordenadores** que tiveram suas atividades confirmadas;

(...)

Art. 9º A título de bolsa, o FNDE pagará mensalmente a cada beneficiário os seguintes valores:

I. **Coordenador/Coordenador-adjunto da UAB**: professor ou pesquisador indicado pelas IPES vinculadas ao Sistema UAB, que atuará nas atividades de coordenação e apoio aos pólos presenciais e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema, desde que comprove a experiência de, no mínimo, três anos de magistério superior. O valor da bolsa a ser concedida é de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) mensais, enquanto exercer a função, de acordo com o Artigo 2º Inciso IV da Lei Nº 11.273/2006 (Coordenador/Coordenador Adjunto I). Aquele que não comprovar essa experiência, mas que tenha formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou a vinculação a programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado, receberá bolsa no valor de R\$ 900,00 (novecentos reais) mensais, de acordo com o Artigo 2º Inciso III da Lei Nº 11.273/2006 (nova redação dada pela Lei 11.502 de 2007 artigo 4º) e ficará vinculado como Coordenador/Coordenador Adjunto II.

II. **Coordenador de curso** nas instituições públicas de ensino superior (IPES): professor ou pesquisador designado/indicado pelas IPES vinculadas ao Sistema UAB, que atuará nas atividades de coordenação de curso implantado no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, desde que comprove a experiência de, no mínimo, três anos de magistério superior. O valor da bolsa a ser concedida é de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) mensais, enquanto exercer a função, de acordo com o Artigo 2º Inciso IV da Lei Nº 11.273/2006 (Coordenador de Curso I). Aquele que não comprovar essa experiência, mas que tenha formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou a vinculação a programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado, receberá bolsa no valor de R\$ 900,00 (novecentos reais) mensais, de acordo com o Artigo 2º Inciso III da Lei Nº 11.273/2006 (nova redação dada pela lei 11.502 de 2007 artigo 4º) e ficará vinculado como Coordenador de Curso II.

III. **Coordenador de tutoria** nas instituições públicas de ensino superior (IPES): professor ou pesquisador designado/indicado pelas IPES vinculadas ao Sistema UAB, que atuará nas

atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, desde que comprove a experiência de, no mínimo, três anos de magistério superior. O valor da bolsa a ser concedida é de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) mensais, enquanto exercer a função, de acordo com o Artigo 2º Inciso IV da Lei Nº 11.273/2006 (Coordenador de Tutoria I). Aquele que não comprovar essa experiência, mas que tenha formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou a vinculação a programa de pós-graduação, de mestrado ou doutorado, receberá bolsa no valor de R\$ 900,00 (novecentos reais) mensais, de acordo com o Artigo 2º Inciso III da Lei Nº 11.273/2006 (nova redação dada pela lei 11.502 de 2007 artigo 4º) e ficará vinculado como Coordenador de Tutoria II

IV. **Professor-pesquisador:** professor ou pesquisador designado ou indicado pelas IPES vinculadas ao Sistema UAB, que atuará nas atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida experiência de 03 (três) anos no magistério superior. O valor da bolsa a ser concedida é de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) mensais, enquanto exercer a função, de acordo com o Artigo 2º Inciso IV da Lei Nº 11.273/2006 (Professor/Pesquisador I). Aquele que não comprovar essa experiência, mas que tenha formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior, ou vinculação a programa de pós-graduação, de mestrado ou doutorado, receberá bolsa no valor de R\$ 900,00 (novecentos reais) mensais, de acordo com o Artigo 2º Inciso III da Lei Nº 11.273/2006 (nova redação dada pela lei 11.502 de 2007 artigo 4º) e ficará vinculado como Professor/Pesquisador II.

V. **Tutor:** profissional selecionado pelas IPES vinculadas ao Sistema UAB para o exercício das atividades típicas de tutoria, sendo exigida formação de nível superior e experiência mínima de 1 (um) ano no magistério do ensino básico ou superior, ou ter formação pós-graduada, ou estar vinculado a programa de pós-graduação. O valor da bolsa a ser concedida é de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, enquanto exercer a função. Cabe às IPES determinar, nos processos seletivos de Tutoria, as atividades a serem desenvolvidas para a execução dos Projetos Pedagógicos, de acordo com as especificidades das áreas e dos cursos.

VI. **Coordenador de pólo:** professor da rede pública, graduado e com, no mínimo, 3 (três) anos em magistério na educação básica ou superior, responsável pela coordenação do pólo de apoio presencial. O valor da bolsa a ser concedida é de R\$ 900,00 (novecentos reais) mensais, enquanto exercer a função.

26. Da leitura completa da Resolução CD/FNDE 26/2009 verifica-se que a lista dos beneficiários de bolsas no Sistema UAB é exaustiva, ou seja, a mencionada norma previa o pagamento somente aos seguintes bolsistas: Coordenador/Coordenador-adjunto da UAB, Coordenador de curso, Coordenador de tutoria, Professor-pesquisador, Tutor e Coordenador de polo. Assim, pagamentos de bolsas com outra finalidade não estariam amparados na mencionada resolução. Pagamentos a outros profissionais deveriam ser realizados com recursos de custeio na rubrica “Serviços de terceiros – pessoa física” ou “Serviços de terceiros – pessoa jurídica”.

27. Dessa forma, o pagamento de equipes multidisciplinares encarregadas de criar material de apoio aos cursos não deveria ser por bolsas pagas diretamente pela Capes.

28. No entanto, era prática corrente e aceitável pela Capes esses pagamentos, na forma como argumenta a responsável. Em primeiro lugar, o próprio SGB registrava que a bolsa era para equipe multidisciplinar. Em segundo, a Capes orientava as IES nesse sentido, como se vê do Ofício Circular 29/2012 – CAPES/DED, de 10/12/2012, que encaminhou aos coordenadores UAB os parâmetros de fomento do Sistema UAB com vigência a partir de 2013. Nesse documento consta a seguinte informação (peça 239, p. 4):

OBSERVAÇÃO 2: O fomento ao item “unidades-pagamento” da categoria “Equipe Multidisciplinar” dar-se-á pelas classificações orçamentárias (i) serviços de terceiros – pessoa física; e/ou (ii) serviços de terceiros – pessoa jurídica; e/ou (iii) **bolsas Capes, conforme conveniência da IES e disponibilidade da DED/CAPES.** Admite-se a remuneração das

“unidades-pagamento” nas classificações orçamentárias indicadas em (i), (ii) e (iii) de forma exclusiva ou combinada. Na opção de remuneração por bolsas, não serão atribuídas as correspondentes despesas com obrigações tributárias e contributivas.

29. O que ocorre é que se utilizou erroneamente da expressão FORMAÇÃO DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR, como se fosse um curso EaD para alunos do Sistema UAB. Na verdade, era treinamento para formação dos docentes, tutores e demais envolvidos no EaD. A Capes viabilizou, assim, treinamento permanente, para as equipes da UFSC, por meio de bolsas Capes. Dito de outra forma, a Capes viabilizou o pagamento de outros prestadores de serviços com bolsas inserindo em seu sistema um curso fictício, pois não havia curso EaD para “formação da equipe”, mas apenas pagamento de profissionais que compunham uma equipe multidisciplinar de apoio aos cursos do Sistema UAB.

30. Como era prática disseminada pela própria Capes pagar bolsas como Curso de Formação de Equipe Multidisciplinar, pode-se acatar as razões de justificativa apresentadas pela responsável quanto a este ponto. No entanto, para os bolsistas das equipes multidisciplinares em que não há registros acadêmicos e/ou acesso ao Moodle, remanesce a necessidade de se justificar as atividades desenvolvidas.

31. Nesse sentido, a tabela constante da peça 596 relaciona todas as bolsas em que a responsável não logrou justificar a sua concessão, uma vez não ter trazido aos autos documentos que provam as atividades exercidas por cada um dos relacionados com bolsas questionadas. Do valor total de R\$ 266.425,00, R\$ 199.445,00 referem-se às 207 bolsas pagas a 87 bolsistas sem registros nos sistemas acadêmicos da UFSC e/ou Moodle (irregularidade tratada nos itens 6 a 20 desta instrução) e R\$ 66.980,00 referem-se às 67 bolsas pagas a 20 bolsistas das equipes multidisciplinares sem comprovação das atividades realizadas.

Razões de Justificativa da Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz

32. A Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, coordenadora do Núcleo UAB da UFSC, de 11/6/2012 a 31/5/2016, notificada por meio do Ofício 0064/2018-TCU/SECEX-SC, de 7/2/2018 (peça 84), tomou ciência em 21/2/2018 (peça 104) e, após dilação do prazo inicialmente concedido (peças 110 e 113), apresentou tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 127-231.

33. A responsável foi ouvida em audiência para que apresentasse suas razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

1) **Irregularidade**: pagamento de 1666 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 11/6/2012 e 31/5/2016, para 170 pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, no montante de R\$ 1.779.400,00 (evidência 33), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1);

Conduta: cadastrar como bolsistas e incluir nos relatórios para pagamentos pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida e, por fim, certificar os respectivos lotes de pagamento de bolsas contemplando aludidas pessoas;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas, contemplando pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, ocasionou pagamento irregular de bolsas do Programa UAB, em afronta aos arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

Culpabilidade: a responsável, na qualidade de coordenadora do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fê na conduta dela, porquanto autorizou o pagamento de bolsas sem comprovação da devida prestação das atividades inerentes a função das bolsas inquinadas, ao arrepio da legislação aplicável ao Programa UAB, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria fazer constar nos relatórios de bolsistas e nos lotes de pagamentos de bolsas certificados apenas as pessoas que efetivamente realizaram as atividades inerentes às bolsas, em vez de contemplar pessoas que sequer possuem registros nos sistemas acadêmicos ou no *Moodle* da UFSC para poder realizar as atividades inerentes a bolsa recebida;

2) **Irregularidade:** pagamento de 767 bolsas, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 11/6/2012 e 31/5/2016, para cursos não realizados (Formação da Equipe Multidisciplinar; PACC - Prog. Anual de Capacitação Continuada 2012 e 2013) ou não vinculados ao Programa UAB (Secadi - Gênero e Diversidade na Escola/ Formação da Equipe Multidisciplinar), em benefício de 77 pessoas, no montante de R\$ 830.820,000 (evidência 33), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1);

Conduta: cadastrar como bolsistas e incluir nos relatórios para pagamentos pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB e, por fim, certificar os respectivos lotes de pagamento de bolsas contemplando aludidas pessoas;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas, contemplando pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB, ocasionou pagamento irregular de bolsas do Programa UAB, em afronta aos arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

Culpabilidade: a responsável, na qualidade de coordenadora do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fê na conduta dela, porquanto autorizou o pagamento de bolsas destinadas a cursos não realizados e/ou não vinculados ao Programa UAB, ao arrepio da legislação aplicável ao Programa, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria fazer constar nos relatórios de bolsistas e nos lotes de pagamentos de bolsas certificados apenas as pessoas que efetivamente realizaram as atividades inerentes às bolsas em cursos vinculados ao Programa UAB, em vez de contemplar pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB;

3) **Irregularidade:** pagamento de 107 bolsas do Programa UAB, no período de janeiro/2015 a maio/2016, totalizando R\$ 118.745,00, a 31 pessoas que receberam, concomitantemente, bolsas por meio de projetos/contratos firmados entre a UFSC e a Fapeu, custeados com recursos provenientes da Capes, FNDE ou CNPq (evidência 36), o que afronta os arts. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006, 9º, §§ 1º, 2º e 3º, da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 5º, caput e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016 (achado II.2);

Conduta: certificar lotes de pagamento de bolsas, via SGB, contemplando, sem a devida cautela, pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, por intermédio da Fapeu, custeadas com recursos provenientes da Capes, do FNDE e do CNPq, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas contemplando pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada, ocasionaram acumulação e pagamento irregular de bolsas no âmbito do Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade de coordenadora do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta da responsável, porquanto autorizou o pagamento de bolsas a pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria se excluir dos lotes de pagamentos as pessoas que receberam outras bolsas, cuja cumulação com as do programa UAB é vedada, em vez de certificar os lotes autorizando pagamento de bolsas a aludidas pessoas;

4) **Irregularidade:** pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos de verbas de custeio do Programa UAB, no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, no período de 11/9/2014 a 31/5/2016 (evidência 5), em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3);

Conduta: conceder e autorizar pagamentos de bolsas com recursos do Contrato 164/2014, o qual contempla exclusivamente recursos provenientes da Capes, via descentralização de orçamento de custeio destinado ao Programa UAB;

Nexo de causalidade: as concessões e autorizações de pagamentos de bolsas com recursos do Contrato 164/2014 ocasionaram o pagamento irregular das bolsas com recursos descentralizados do orçamento de custeio do Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade de coordenadora do Núcleo UAB da UFSC, a responsável deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dela, porquanto autorizou a concessão e o pagamento das bolsas ao arrepio da legislação, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato que praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa da adotada, ou seja, deveria negar os pedidos e pagamentos de bolsas com recursos do contrato 164/2014, em vez de autorizar/aprovar o respectivo pagamento com recursos do orçamento de custeio do Programa UAB;

5) **Irregularidade:** pagamento de bolsas em valores superiores ao limite estabelecido na Resolução CD/FNDE 26/2009 (art. 9º) e na Portaria Capes 183/2016 (art. 4º), como segue:

R\$ 2.000,00, pagos mensalmente de março/2015 a setembro/2015 e de fevereiro/2016 a agosto/2016, a Jimena de Mello Heredia, totalizando R\$ 28.000,00;

R\$ 1.850,00, pagos mensalmente de maio/2015 a maio/2016, a Francielli Schuelter, totalizando R\$ 25.900,00; e

R\$ 1.870,00 pagos a Rafael Feijo Vieira Vecchietti, em março/2015 (achado II.4);

Conduta: autorizar concessões e pagamentos de bolsas em valores superiores ao limite estabelecido na legislação do Programa UAB;

Nexo de causalidade: as autorizações dadas pela coordenadora do Núcleo UAB da UFSC ocasionaram o pagamento irregular de bolsas com recursos de custeio e em valores superiores ao máximo previsto no Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade de coordenadora do Núcleo UAB da UFSC, a responsável deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dela, porquanto autorizou o pagamento das bolsas inquinadas em valores superiores aos definidos no âmbito do Programa UAB, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato que praticou, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria negar os pedidos de bolsas com recursos do contrato 164/2014, em vez de autorizar o pagamento em valores superiores aos previstos no programa;

Irregularidade 1: pagamento de bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, para pessoas sem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades

Argumentos

34. Sobre a primeira irregularidade, a responsável expõe que (peça 127, p. 3):

13. (...) razão não assiste à fiscalização, que se baseia em premissa equivocada, qual seja: de que haveria tal obrigação de cadastro nos citados sistemas. Ocorre que não há qualquer obrigação nesse sentido em nenhum dos diversos atos normativos que regulamentam a concessão de bolsas no âmbito da UAB e/ou da CAPES. Inexiste qualquer obrigação quejanda no Decreto 5.800/06, na Lei 11.273/06, nem na Resolução CD/FNDE/MEC 26/2009, com alteração redacional dada pela Resolução CD/FNDE/MEC 8/2010, na Portaria CAPES n. 183/2016 e, muito menos, no Guia de orientações básicas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil.

14. A obrigação de cadastro no CAGR, no CAPG ou no Moodle, até poderia ser uma decorrência lógica aos bolsistas que são professores nas disciplinas dos cursos de ensino a distância ou aos bolsistas que são alunos desses cursos, ou que, simultaneamente, são alunos de cursos de graduação e/ou pós-graduação da UFSC. Nesse caso, a obrigatoriedade de cadastro nesses sistemas decorre da qualidade de aluno ou professor da UFSC e/ou de EaD-UFSC, não da qualidade de bolsista do UAB.

(...)

16. A obrigação de cadastro é inexistente, portanto, àqueles bolsistas que prestam funções vinculadas à UAB, mas não necessariamente mantêm contato direto com alunos e disciplinas dos cursos de EaD e/ou não possuem vínculo com a UFSC. É o caso de alguns professores-pesquisadores, sobretudo conteudistas, que atuam nas atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema, nos termos do art. 9, IV, da Resolução CD/FNDE/MEC 26/09, alterada pela Res. CD/FNDE/MEC 08/10. É caso, também, da equipe multidisciplinar responsável pela capacitação dos atores (tutores e professores) que levavam a efeito os cursos a distância da UAB/UFSC – v. arquivo 0. *Planilha evidências exculpatórias*.

17. No mesmo sentido, dispuseram o art. 4º, IV e V, da Portaria CAPES n. 183/2016, que sucedeu a Resolução 26/09 do FNDE, e o Guia de orientações básicas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil que, inclusive, previu bolsas para as seguintes funções:

7.4 Bolsas

(...)

Atualmente, são elegíveis para o recebimento de bolsas, na IES, as seguintes funções, que estão cadastradas no SGB:

Tutor (presencial e a distância);

Professor (pesquisador, conteudista, revisor, e equipe multidisciplinar);

Coordenador curso;

Coordenador de tutoria;

Coordenador de polo;

Coordenador UAB;

Coordenador UAB adjunto.

35. Ainda de acordo com a responsável, todas as 1.666 bolsas, sobre as quais recai suspeita de irregularidade, foram pagas porque as funções dos bolsistas foram executadas (vide a planilha evidências exculpatórias constantes da peça 128). Esse acompanhamento era incumbência e foi feito pelos coordenadores de cada um dos cursos UAB (física, ciências econômicas, contábeis etc.), os

quais, após se certificarem do cumprimento das atividades dos seus bolsistas, pediam à coordenação UAB que cadastrasse pedido de pagamento da bolsa à Capes, via SGB (peça 127, p. 5). Assim, a seleção dos bolsistas desses benefícios, bem como o controle sobre o cumprimento da execução das suas atividades era de incumbência dos próprios coordenadores de cursos EaD (peça 127, p. 6).

36. A responsável argumenta que adotou todas as diligências cabíveis para viabilizar a fiscalização das bolsas, determinando a padronização dos procedimentos dos pedidos de pagamentos e cancelamentos das bolsas, exigindo-se que todos eles fossem feitos e documentados via SPA (Sistema de Processos Administrativos), de modo a dar-lhes maior transparência. Nesse sentido, os arquivos anexos (peça 129-134) trazem instruções procedimentais para pedidos de pagamento e cancelamento de bolsas EaD.

37. Finaliza, requerendo sejam acolhidas suas razões de justificativa quanto à apontada irregularidade, pois (peça 127, p. 8):

(...) não havia obrigação de cadastro de todos os bolsistas no CAGR, CAPG ou *moodle* na legislação pertinente, existindo apenas a obrigação de cadastro no SGB-CAPES; seja porque essa não era a interpretação que imperava à época; seja porque as atividades dos bolsistas foram devidamente prestadas, não obstante a ausência do seu cadastro nesses sistemas, conforme atestam os documentos anexos³; seja, por fim, porque era incumbência de cada coordenador de curso aferir a execução da atividade inerente por cada bolsistas (v. Anexo I da Res. FNDE 26/09 e arquivos 15), não podendo essa responsabilidade ser terceirizada à Coordenadora UAB, que, diligentemente, determinou a padronização dos pedidos de pagamento e cancelamento de tais bolsas, formulados pelos coordenadores de curso.

Análise

38. No que tange à responsabilização dos coordenadores de cursos, por repetir na essência os mesmos argumentos apresentados pela Sra. Eleonora Milano Falcão Vieira, aplica-se a conclusão da análise anterior (itens 13 a 20 desta instrução), sendo despidendo reproduzi-la aqui novamente.

39. Quanto à obrigação de cadastro nos citados sistemas da UFSC, reforça a argumentação de que não havia tal obrigação nas normas do programa e, diferentemente da Sra. Eleonora, a Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz apresenta documentos que, segundo ela, provariam a realização das atividades das bolsas (peças 135-231). Passamos primeiramente à análise da obrigatoriedade ou não de registro dos bolsistas nos sistemas acadêmicos da UFSC para depois analisar os documentos apresentados pela responsável.

40. É fato que, ante as definições dadas às bolsas no SGB pela Capes, sob a égide da Resolução CD/FNDE 26/2009, muitas atividades que não se enquadrariam exatamente como de tutoria ou de magistério eram pagas como tal. Pelas planilhas apresentadas, verifica-se que atividades acessórias, como elaboração de materiais, podiam ser pagas, com aquiescência da Capes, ora com bolsas para Professor Pesquisador ora com bolsas para Tutor. Assim, ficava claro que o sistema utilizado para gerenciar o pagamento de bolsas pela Capes não refletia a realidade do programa, pois não diferenciava o professor ou o tutor com atividades diretamente ligadas aos alunos, dos professores e tutores com atividades acessórias. Como já dito, se as atividades definidas para cada bolsista contratado, constantes do termo firmado pelo bolsista, constassem também no SGB, o controle seria mais eficiente e, talvez, não se estaria aqui questionando tal ponto.

41. Muitas dessas disfunções foram corrigidas com a Portaria Capes 183/2016, que em seu art. 4º, assim estipulou a nova denominação das bolsas:

I. Professor Formador I: valor de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) concedido para atuação em atividades típicas de ensino, participantes de projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias de ensino na área de formação inicial e continuada de professores de educação básica no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida experiência de 03 (três) anos no magistério superior;

II. Professor Formador II: valor de R\$ 1.100,00 (mil e trezentos reais) concedido para atuação em atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério superior;

III. Tutor: valor de R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais) concedido para atuação em atividades típicas de tutoria desenvolvidas no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida formação de nível superior e experiência mínima de 1 (um) ano no magistério do ensino básico ou superior;

IV. Professor Conteudista I: valor de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) concedido para atuação em atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior;

V. Professor Conteudista II: valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) concedido para atuação em atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério;

VI. Coordenadoria de Polo: valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) concedido para atuação em atividades de coordenação e supervisão de infraestrutura a ser disponibilizada em perfeitas condições de uso para viabilizar atividades realizadas no âmbito do polo, sendo exigida a condição de discente da Educação Básica com, no mínimo, 1 (um) ano de experiência no magistério e formação de nível superior.

VII. Coordenadoria de Tutoria I: valor de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) concedido para atuação em atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.

VIII. Coordenadoria de Tutoria II: valor de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) concedido para atuação em atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério.

IX. Coordenadoria de Curso I: valor de R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) concedido para atuação em atividades de coordenação dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.

X. Coordenadoria de Curso II: valor de R\$ 1.100,00 (mil e quatrocentos reais) concedido para atuação em atividades de coordenação dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério.

XI. Coordenadoria de Geral: valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) concedido para o(a) bolsista responsável institucional pelos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos de todas as ações no âmbito do Sistema UAB, assim como desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.

XII. Coordenadoria Adjunta: valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) concedido para o(a) bolsista que auxiliará a coordenadoria geral nas suas atividades atinentes, assim como desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos, sendo exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior.

XIII. Assistente à Docência: valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) concedido para atuação em atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB, sendo exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério.

42. Vê-se que as seis bolsas previstas na Resolução CD/FNDE 26/2009 tornaram-se treze com o advento da Portaria Capes 183/2016, ajustando o programa para mais próximo da sua realidade.

43. Por consequência, impõe-se analisar apenas a questão da exigência ou não de necessidade de registros dos bolsistas nos sistemas CAGR e CAGP da UFSC, como decorrência das normas de regência do Programa UAB.
44. Assim dispôs o art. 5º, inciso III, alínea “d”, da Resolução CD/FNDE 26/2009:
Art. 5º São competências e responsabilidades dos agentes integrantes do Sistema UAB:
(...)
III. das IPES vinculadas ao Sistema UAB, que serão responsáveis por:
(...)
d. cadastrar e manter atualizados os dados pessoais e acadêmicos dos professores, pesquisadores, coordenadores e tutores;
45. A Portaria Capes 183/2016, em seu art. 3º, inciso III, alínea “d”, praticamente repetiu o mesmo comando:
Art. 3º. São atribuições dos agentes integrantes do Sistema UAB:
(...)
II - das IPES vinculadas ao Sistema UAB:
(...)
d) cadastrar e manter atualizados os dados pessoais e acadêmicos de seus bolsistas;
46. O item 8.7 do Guia de orientações básicas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil (peça 234, p. 26-27) determina que a coordenação UAB precisa cadastrar todos os professores que atuam em seus cursos no SGB e no SISUAB, mas não se refere a outros sistemas.
47. O cadastro dos bolsistas e das autorizações para pagamentos no SGB é o estágio final para viabilizar o pagamento das bolsas. Mas, antes disso, cabe a IES manter controles ou sistemas internos suficientes para comprovar os trabalhos dos bolsistas nas atividades inerentes às bolsas para as quais o coordenador UAB autorizou o pagamento. Sem isso, não há como cumprir as responsabilidades da IES descritas no art. 5º, inciso III, da Resolução CD/FNDE 26/2009 ou no art. 3º, inciso III, da Portaria Capes 183/2016, tampouco as atribuições do coordenador UAB previstas no item 2.1 do Anexo I da Resolução CD/FNDE 26/2009 e reiteradas no Anexo II da Portaria Capes 183/2016.
48. As normas de regência do programa exigiam o cadastramento dos bolsistas. No entanto, essas mesmas normas não detalharam que deveriam as universidades utilizar de seus sistemas próprios de registros acadêmicos para manter o cadastro dos bolsistas do Programa UAB. Assim, mesmo reconhecendo que a utilização de sistemas próprios, como o CAGR ou o CAPG, para manter o cadastro dos bolsistas do Programa UAB, viabilizariam uma prestação efetiva, regular e transparente das atividades desses bolsistas, não há como imputar tal irregularidade à Sra. Sonia, uma vez que não estava legalmente obrigada a fazê-lo. Desse modo, cabe acolher suas razões de justificativa quanto à não obrigatoriedade de registro no CAGR, CAPG e/ou Moodle.
49. Na UFSC, os sistemas inerentes às atividades das bolsas questionadas (professor pesquisador/formador e tutor a distância) e que comprovariam a prestação dos serviços eram o Moodle, o CAPG e o CAGR, aos quais foram disponibilizados acesso à equipe de auditoria para essa finalidade. Conforme destacado no Relatório de Auditoria, ainda que em princípio fugisse à concepção do Curso EaD/UAB, o efetivo exercício pelos bolsistas que tiveram os pagamentos questionados nas atividades da bolsa recebida poderia ser comprovado por outros meios, ônus de que, pelo menos à época da auditoria, a UFSC não se desincumbiu em relação aos pagamentos questionados.

50. A UFSC já havia apresentado planilhas informando as atividades desenvolvidas pelos bolsistas questionados (planilhas I a VI anexas ao Ofício 038/UAB/SEAD/2017 constantes à peça 35, p. 40-339). Naquela ocasião, a equipe de auditoria analisou as planilhas e concluiu que as atividades que teriam sido exercidas pelos bolsistas poderiam ser divididas nos seguintes grupos (peça 77, p. 14):

a) bolsistas que teriam exercido atividades alheias a função de professor pesquisador/formador e tutor, tais como: produção, preparação e revisão de material, atividades administrativas e auxiliares, manutenção e reparos de computadores, apoio administrativo e pedagógico, apoio à docência, coordenador e supervisor de tutoria, coordenador financeiro, administrativo e de laboratório multimídia, e designer institucional;

b) bolsistas que supostamente não puderam ser cadastrados no CAGR/CAPG nas disciplinas que teriam atuado por limitação do sistema, haja vista não pertencerem aos quadros da UFSC;

c) bolsistas (professor pesquisador/formador) que teriam lecionado em períodos ou em cursos diversos, orientado TCC, atuado em seminários temáticos e em disciplinas na função de apoio à docência;

d) bolsistas que teriam atuado como professor e tutor de disciplinas e acessado o AVA, sendo a ausência de registros no CAGR/CAPG e/ou no *moodle* decorrente de falhas dos sistemas.

51. Na sequência, a equipe de auditoria concluiu que os argumentos apresentados não eram suficientes para justificar a ausência de cadastro dos beneficiários no CAGR ou CAPG e/ou de acesso ao *Moodle* no período a que se referem as bolsas, tampouco comprovavam a prestação das atividades de professor pesquisador/formador ou de tutor pelos beneficiários das bolsas inquinadas (peça 77, p. 14).

52. Dessa forma, mesmo concordando com a defesa de que não havia obrigatoriedade legal de registro nos cadastros acadêmicos e/ou *Moodle*, continuaria havendo a necessidade de o gestor comprovar que as atividades foram desempenhadas pelo bolsista. O registro nos sistemas acadêmicos da UFSC seria um dos meios de comprovar essa atividade, mas são aceitáveis outras formas. Ao caso, aplicam-se os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, que estipula que a despesa somente pode ser paga após ser verificado o direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Assim, os registros no CAGR/CAPG não seriam obrigatórios, mas os registros nesses sistemas e as atividades registradas no *Moodle* serviriam como comprovação da atuação do bolsista.

53. Nesse sentido, alguns dos documentos ora anexados pela responsável evidenciam a realização de atividades ligadas ao Programa UAB (peças 135-231), podendo se aceitar esses documentos para justificar uma parte das bolsas questionadas. Cotejando os documentos apresentados pela Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, pode-se acatar parcialmente suas razões de justificativa e excluir do rol de pagamentos irregulares de sua responsabilidade as bolsas listadas à peça 595.

54. Assim, das 1666 bolsas concedidas a 170 bolsistas sem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou *Moodle*), perfazendo um total de R\$ 1.779.400,00, restaram sem comprovação da efetiva contraprestação de atividades um total de R\$ 1.724.720,00, correspondendo a 1613 bolsas concedidas a 159 bolsistas (peça 597).

55. Portanto, em relação à responsável, por ter apresentado documentação que comprova parte da execução de atividades vinculadas ao programa pelos bolsistas questionados, acatam-se parcialmente suas razões de justificativa.

Irregularidade 2: pagamento de bolsas para cursos não realizados ou não vinculados ao Programa UAB

Argumentos

56. Em relação à segunda irregularidade apontada, a responsável argumenta que as bolsas do sistema UAB não estão vinculadas apenas a seus cursos a distância, devendo ser pagas a funções de formação e capacitação. Além disso, todas as atividades dos bolsistas elencados foram executadas, conforme demonstra a planilha anexa à defesa (peça 128). Complementa que é legal o pagamento de bolsas para o PACC (itens 8.6 e 9.3 do Guia de orientações básicas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil), para a equipe multidisciplinar (item 8.12.1 do mencionado guia) e para o Secadi – Gênero e Diversidade na Escola, destinado a professores do ensino básico (art. 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 5.800/2006).

Análise

57. Sobre o PACC, os itens 8.6 e 9.3 do Guia de orientações básicas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil (peça 234, p. 2 e 29) assim dispõem:

8.6 Formação de docentes e equipes técnicas

Cada instituição deve ter seu Plano Articulado de Capacitação Continuada (PACC), que promoverá a formação dos diversos atores que trabalham na EaD, professores, tutores e equipe técnica. Mesmo com experiências de atuação em suas respectivas áreas, é fundamental que os professores da instituição e os tutores sejam capacitados para o trabalho na modalidade a distância.

Cada instituição deve ter seu Plano Articulado de Capacitação Continuada (PACC), que promoverá a formação dos diversos atores que trabalham na EaD, professores, tutores e equipe técnica. Mesmo com experiências de atuação em suas respectivas áreas, é fundamental que os professores da instituição e os tutores sejam capacitados para o trabalho na modalidade a distância.

(...)

9.3 Programa Anual de Capacitação Continuada – PACC

Constitui-se de chamada regular da CAPES para a apresentação de propostas das IES voltadas para a formação continuada de profissionais que atuam e/ou atuarão em seus programas e cursos ofertados na modalidade a distância, no âmbito do Sistema UAB. Essa ação reforça o papel de indução da CAPES não somente para a oferta de cursos na modalidade a distância, mas também, subsidiariamente, da capacitação dos quadros institucionais para a atuação acadêmica, pedagógica, tecnológica, multidisciplinar e administrativa. É importante que, ao elaborar o projeto PACC da IES, o coordenador UAB e equipe estejam atentos aos itens que deverão conter nos projetos, conforme orientação da CAPES, para facilitar o processo de avaliação posterior pelas comissões ad hoc.

58. Sobre a equipe multidisciplinar, o item 8.12.1 do Guia de orientações básicas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil assim dispõe:

8.12.1 Desenvolvimento de materiais pelas equipes multidisciplinares

A elaboração do material midiático deve ser realizada por uma equipe específica. No caso do AVA, o processo se dá com a interação de equipe multidisciplinar, de acordo com a especificidade do curso, e de professores, quando deverão ser definidos os elementos constituintes do material que será colocado na plataforma escolhida pela IES. O designer instrucional poderá trabalhar com o diagramador, que deverá auxiliar o professor na formatação final do material que será enviado à gráfica para impressão. No AVA, o material produzido para a impressão e as outras mídias compõem a estrutura dos cursos dentro da plataforma virtual que será acessada por estudantes, tutores e professores. A inserção e o acompanhamento do material midiático na plataforma são de responsabilidade da equipe de Tecnologia da EaD, na IES, e da Coordenação dos Cursos, com o apoio do *webdesigner* que, acompanhado pelo suporte de rede, fará as modificações necessárias durante o andamento das disciplinas.

59. O art. 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 5.800/2006 assim dispõe:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.

Parágrafo único. São objetivos do Sistema UAB:

I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;

60. O documento à peça 142 traz os pareceres da Capes pelo deferimento, em 29/11/2011, dos valores que especifica de orçamento para o PACC-2012. Nele se pode observar que a Capes autorizou o pagamento de 184 bolsas para formação de diferentes profissionais na UFSC durante o exercício de 2012. O PACC 2013 foi aprovado pela Capes, conforme parecer à peça 145, autorizando a concessão de 205 bolsas para a realização de 28 cursos. A peça 139 traz as evidências de que os cursos PACC foram realizados e tiveram a participação de coordenadores de polos, coordenadores de cursos, professores (formadores e conteudistas), servidores técnico-administrativos e equipe, totalizando 5.700 participantes concluintes de 2007 a 2012. As peças 148 a 164 são evidências da realização dos diversos cursos que compunham o PACC. Portanto, resta esclarecido que a Capes autorizou a concessão de bolsas para viabilizar o PACC e há fortes evidências de que os cursos propostos foram realizados pela UFSC.

61. Da mesma forma ocorreu com os bolsistas das equipes multidisciplinares, como já analisado anteriormente (itens 25 a 31 desta instrução). Quanto às bolsas para realização do Secadi – Gênero e Diversidade na Escola, curso destinado a professores do ensino básico, também deve ser entendido como adequado, uma vez que se enquadra no previsto no Decreto de criação do Programa UAB. Assim, cabe acatar parcialmente as razões de justificativas da Sra. Sonia também com relação este ponto, ressaltando que remanesce a irregularidade para aquelas bolsas, independente do curso, em que não há registro no CAGR, CAGP e/ou Moodle e não há documento probatório da realização das atividades acordadas no termo de compromisso.

62. Assim, após o cotejamento das informações constantes dos documentos colacionados às peças 135-231, das 767 bolsas concedidas a 77 bolsistas para formação de equipe multidisciplinar, PACC e Secadi, perfazendo um total de R\$ 830.820,00, restaram, por não haver evidências de sua realização ante a ausência de documentos probatórios, 116 bolsas pagas a 22 bolsistas, perfazendo um total de R\$ 114.500,00. A listagem com todas as bolsas concedidas pela responsável, que restaram sem comprovação da realização das atividades, encontra-se à peça 597.

Irregularidade 3: pagamento de bolsas do Programa UAB concomitantemente a bolsas custeadas com recursos provenientes da Capes, FNDE ou CNPq

Argumentos

63. Sobre a terceira irregularidade apontada, a responsável repisa que a fiscalização das bolsas dos cursos EaD era de incumbência dos coordenadores dos cursos, assim como era a seleção dos bolsistas e a certificação de que estavam aptos ao recebimento do benefício, nos termos do Anexo I da Resolução FNDE 26/2009 (peça 127, p. 12).

64. Segundo, a responsável destaca que (peça 127, p. 12):

a obrigação de diligência do administrador público está limitada ao razoável e ao possível, porque *ad impossibilia nemo tenetur*. No caso, todas as devidas diligências foram adotadas, uma vez que foram exigidas dos bolsistas *sub oculis* a declaração de satisfação dos requisitos regulamentares para fazer jus à bolsa, conforme se evidencia das Ficha de cadastramento/termo de compromisso bolsista assinados por cada um deles. Portanto, a defendente fez o que era possível na sua alçada de diligência para evitar a acumulação indevida de bolsas. Agora, se houve tal acumulação, não pode ser ela responsabilizada porque algum bolsista preencheu referida declaração com conteúdo ideologicamente falso (art. 299, CP). A toda evidência, inexistente causalidade e, muito menos, culpabilidade nessa hipótese

65. Além disso, a responsável argumenta que nem toda cumulação é ilegal, há exceções. Pela leitura do art. 1º, §3º, da Lei 11.273/2006, só seria vedada cumulação de bolsas UAB para projetos de formação inicial ou continuada relacionados à educação básica. Não haveria proibição de cumular duas bolsas UAB, desde que uma relacionada a projeto de educação básica e outra a qualquer outro projeto da UAB (art. 1º, parágrafo único, Decreto 5.800/2006), que não seja de educação básica. Outra hipótese legal de cumulação de bolsas, segundo a responsável, está prevista na Portaria Conjunta CAPES/CNPq 2, de 22/7/2014, que permite aos bolsistas da CAPES e do CNPq, matriculados em programas de pós-graduação no país, selecionados para atuar nas instituições públicas de ensino superior como tutores da UAB preservarem as respectivas bolsas de estudos pelas duas agências pelo prazo da sua duração regular (peça 127, p. 12-13).

66. E vai além, ao expor que os projetos 210/2010, 102/2013, 137/214, 144/2014, arrolados na peça 74, “NÃO são projetos UAB e, portanto, não estavam na esfera de atuação da respondente, sendo impossível responsabilizá-la por fato imputável a terceiro” (peça 127, p. 13).

Análise

67. Sobre a imputação de responsabilidade unicamente aos coordenadores de curso, tal análise já foi realizada nos itens 13 a 20 desta instrução. Não cabe aqui repisar novamente o assunto, aplicando-se, contudo, as mesmas conclusões ao aqui discutido.

68. A responsável, na qualidade de coordenadora UAB, deveria confirmar se ocorria ou não a cumulação vedada de bolsas, não apenas baseando-se em termos de compromisso firmados por bolsistas, adotando, dessa forma, medidas para assegurar a regularidade da aplicação dos recursos públicos. Além do mais, por força do art. 18, § 2º, da Resolução Normativa 13/CUn, de 27/9/2011, as fundações de apoio devem enviar mensalmente ao setor financeiro da Universidade as relações das bolsas efetivamente concedidas por elas. Assim, no âmbito da instituição havia, ou pelo menos deveria haver, a informação disponível para fazer a checagem antes do envio à Capes. Outra providência que poderia ter sido implementada para resguardar o cumprimento da inacumulabilidade de pagamento de bolsas seria adotar sistemática de informar à Fapeu, uma vez que essa fundação de apoio era a gestora financeira do projeto, a listagem dos bolsistas a serem pagos pela Capes, para que a Fapeu analisasse a ocorrência de provável cumulação indevida de bolsas entre projetos. No entanto, nenhuma dessas simples ações foram adotadas, demonstrando descuido com os pagamentos que mensalmente eram autorizados pelo Coordenador UAB.

69. A visualização da peça 74 (evidência 36, que lista as cumulações indevidas de responsabilidade da Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza) demonstra um grande número de bolsas pagas pela Capes de forma cumulativa não apenas com bolsas custeadas por outros projetos, mas com recurso de custeio do próprio programa UAB (Projeto 178/2014), situação em que é presumível e esperado o conhecimento por parte da então coordenadora UAB. Incorre, nesse caso, em duas irregularidades: uma pelo pagamento com recursos de custeio, como se verá na sequência desta instrução; e a outra pelo pagamento na mesma competência de duas bolsas para o mesmo beneficiário, com recursos do mesmo programa.

70. Os argumentos apresentados não elidem a irregularidade, pois os projetos listados foram custeados com recursos provenientes da Capes e do FNDE, além de os Programas e-TEC Brasil e Proinfo, a que se referem as bolsas dos projetos 102/2013 e 144/2014, serem regidos pela Lei 11.273/2006 que, em seu art. 1º, § 3º, proíbe a cumulação de bolsa em mais de um programa, seja de formação inicial (pagamento feito pela CAPES) seja de formação continuada (pagamento feito pelo FNDE). Além disso, os arts. 9º, §§ 1º, 2º e 3º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 5º, *caput* e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016, vedam a cumulação de bolsas UAB com bolsas que tenham como base a Lei 11.273/2006 ou com outras concedidas pela Capes, CNPq ou FNDE, bem como o recebimento de mais de uma bolsa do sistema UAB no mesmo mês, ainda que o bolsista tenha exercido mais de uma função. E mais, com a edição da Portaria/Capes 183/2016, em seu art. 5º, tal

questão foi definitivamente superada, independentemente de ser bolsa dirigida à educação básica ou não, quando estabeleceu:

Art. 5º As bolsas do Sistema UAB não poderão ser acumuladas com bolsas cujo pagamento tenha por base a Lei Nº 11.273/2006 e com outras bolsas concedidas pela CAPES, CNPq ou FNDE, **exceto quando expressamente admitido em regulamentação própria** (grifo não é do original).

71. Também não se aplica ao caso a Portaria Conjunta CAPES/CNPq 2, de 22/7/2014, que permite excepcionalmente a cumulação de bolsas concedidas pela Capes e pelo CNPq com as bolsas para tutoria no Programa UAB, uma vez que a mencionada portaria se refere à cumulatividade das bolsas concedidas diretamente pelas duas agências de fomento e aqui estamos discutindo a cumulatividade das bolsas pagas pela Capes e aquelas concedidas pela fundação de apoio da UFSC, com recursos públicos.

72. Dessa forma, não há como acolher as razões de justificativa apresentadas quanto a este ponto, permanecendo a irregularidade pelo pagamento de 107 bolsas, que totalizam R\$ 118.745,00, a 31 pessoas que receberam, concomitantemente, bolsas por meio de projetos/contratos firmados entre a UFSC e a Fapeu, custeados com recursos provenientes da Capes, FNDE ou CNPq (peça 74).

Irregularidade 4: pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos da verba de custeio do Programa UAB

Argumentos

73. Acerca da quarta irregularidade, a responsável argumenta que a auditoria se escora em premissa equivocada, uma vez que os artigos 1º e 3º da Lei 11.273/2006 não criam competência exclusiva à Capes ou ao FNDE no que tange à concessão e pagamento de bolsas da UAB. Segundo ela, os dispositivos, simplesmente, autorizam que tais entidades concedam aludidas bolsas. A modalidade deontica da norma é autorizativa, não proibitiva.

74. Por outro lado, há expressa autorização legal para que as fundações de apoio paguem bolsas, conforme se depreende a leitura do art. 4º e art. 4º-B da Lei 8.958/1994, art. 7º do Decreto 7423/2010 e Resolução Normativa 13/CUN/2011.

75. A responsável também argumenta que (peça 127, p. 15):

(...) havia um Plano de Trabalho, aprovado pelo CAPES, prevendo o pagamento de bolsas no bojo do Contrato 164/2014. Rememore-se que o CAPES é instituição responsável por instituir orientações às atribuições e obrigações relativas às funções dos bolsistas, bem como por definir os critérios a serem aplicados na seleção de bolsistas, nos termos do art. 5º, I, “c” e “d” da Resolução CD/FNDE/MEC 26/09. Assim, se a interpretação do CAPES é no sentido de não ser vedado o pagamento de bolsas pelas fundações de amparo, porque autorizou isso no TED 3296/2015, essa orientação é dotada de caráter normativo, operando tanto retroativamente quanto prospectivamente em relação aos TED’s formalizados após o de n. 3296/2015. É dizer, a autorização do TED 3296/15, na prática, funcionou como convalidação aos pagamentos de bolsas feitos anteriores a ele e serviu de fundamento de validade para os posteriores.

76. A responsável rebate também a conclusão da auditoria de que as bolsas não podem ser pagas com recursos de custeio, porque elas são “necessárias à manutenção das atividades dos cursos e núcleos de educação a distância nas IPES, nos termos do item 6.1.(b) do Edital Capes 75/2014” (peça 127, p.15). Cita o Acórdão 3.611/2013-TCU-Plenário para defender que “as hipóteses normativas sancionadoras ou proibitivas ‘não deve(m) ser interpretada(s) além das próprias balizas que a lei impõe, sob pena de se ampliar indevidamente seus limites para que o ilícito administrativo neles se encaixem’” (peça 127, p. 15).

77. Conclui, portanto, “de duas uma: ou o pagamento de bolsas com despesas de custeio não é vedado ou essa vedação só existe de modo escamoteado na legislação de regência, o que, portanto,

prejudica a potencial consciência da ilicitude da defendente e dirime sua culpabilidade por eventual violação dessa norma” (peça 127, p. 15).

Análise

78. A concessão de bolsas por meio de fundações de apoio realmente é prevista na Lei 8.958/1994 e, conseqüentemente, no Decreto 7.423/2010 e na Resolução Normativa 13/CUn/2011. No entanto, a concessão no âmbito da UAB tem suas regras próprias e a UFSC, por meio da responsável, deixou de observar essas regras específicas. A UFSC, ao transferir os recursos para a Fapeu, para gerência financeira, desprezou as regras próprias do Programa UAB e tratou os recursos do programa como recursos de quaisquer outros projetos que permitem a concessão de bolsas por fundações de apoio.

79. A utilização de fundação de apoio para administrar os recursos de custeio do Programa UAB foi um ato discricionário da UFSC. Poder-se-ia executar diretamente, sem a intermediação de uma fundação de apoio. E se a execução fosse direta, pergunta-se: qual a legislação aplicável para concessão de bolsas no Programa UAB? Decerto que a resposta não incluiria a Lei 8.958/1994, nem o Decreto 7.423/2010 e muito menos a Resolução Normativa 13/CUn/2011. A resposta correta seria a legislação do Programa UAB e as orientações emanadas da Capes. Nesse caso, não há qualquer previsão para pagamento de bolsas com recursos de custeio, até porque a norma era muito clara ao determinar que as bolsas seriam pagas **diretamente** pela Capes.

80. Carece de lógica a norma prever pagamento de bolsas diretamente pela Capes e a IES também concedê-las com os recursos destinados ao custeio do programa. Se fosse possível a concessão direta de bolsas pela IES, mais eficiente e mais econômico seria o programa prever a descentralização completa dos recursos às IES, que os administrassem da melhor forma que entendessem, distribuindo a verba entre bolsas e demais despesas de custeio.

81. Além disso, é corolário do Direito Administrativo que ao servidor público é lícito fazer apenas o que a norma determina. A administração Pública está atrelada a lei. Ao particular é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 82):

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

82. Assim, a alegação de que a norma não vedava não é aceitável, pois a norma também não autorizava a concessão de bolsas com recursos de custeio. E mais, a previsão era o pagamento mediante transferência direta aos beneficiários, como se vê do comando do art. 11 da Resolução CD/FNDE 26/2009:

Art. 11. O pagamento das bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Sistema UAB **dar-se-á pela transferência direta dos recursos aos beneficiários**, por meio de depósito em conta-benefício específica, aberta pelo FNDE em agência do Banco do Brasil S/A indicada pelo bolsista entre aquelas cadastradas no SGB (grifo não é do original).

83. Da mesma forma, a Portaria Capes 186/2016, assim previu a forma de pagamento das bolsas em seus artigos 9º e 10:

Art. 9º. **O pagamento das bolsas no âmbito do Sistema UAB dar-se-á pela transferência direta dos recursos aos bolsistas**, por meio de depósito em conta bancária, de acordo com as orientações administrativas estabelecidas pela Capes.

Art. 10. O pagamento das bolsas fica condicionado ao envio pela IPES da confirmação mensal das atividades dos bolsistas (grifo não é do original).

84. Também não procede que a Capes assim orientava as IES para efetuar pagamentos de bolsas com recursos de custeio. A aprovação do Plano de Trabalho do TED 3296/2015, com a previsão de pagamento de bolsas com recursos de custeio foi um erro cometido no âmbito da Capes. Conforme exposto no Memorando 29/2018/CSF/CGFO/DED, de 20/4/2018 (peça 540), a Capes reconhece a ocorrência de irregularidade contida no plano de trabalho que integra o mencionado TED, nos seguintes termos:

a) É fato que as expressões “Bolsa aluno”, “Bolsa pesquisa” e “Bolsa extensão” aparecem nos itens 2 e 2.1, em conjunto com outros termos que denotam o envolvimento de pessoas físicas nas atividades relacionadas ao Sistema UAB, tipo de despesas financiável. Também é fato que não há previsão normativa para o pagamento de bolsas (pagamentos com frequência constante e valores determinados), para alunos do Sistema UAB, mesmo que para pesquisa e/ou extensão. Deveríamos ter atentado para a inserção dessas expressões no Plano de Trabalho anexado ao TED 3296. Afirmamos que os citados termos não constam nos demais planos de trabalhos anexados a outros TED associados a UFSC, que envolvem recursos do Sistema UAB.

b) Admite-se, a título de “auxílio financeiro a estudante”, a participação de alunos do Sistema UAB em eventos acadêmicos, em caráter eventual, conforme o Ofício Circular nº 01/2015 – CGPC/DED/CAPES, de 30/01/2015. Adicionalmente, a título de apoio acadêmico, consente-se a contratação de estagiários para desenvolver ações burocráticas e administrativas na gestão dos cursos como uma forma de ajudar na formação dos alunos, observando-se a permanência legal que rege os estágios remunerados.

c) A concessão e o pagamento de bolsas no Sistema UAB foram inicialmente regulamentados pela Resolução FNDE 26/2009 e, posteriormente, passaram a se submeter a Portaria CAPES nº 183/2016. Tais normativos, estabelecem que o pagamento será executado diretamente pela Capes aos bolsistas. Os mesmos normativos vislumbram o pagamento de bolsas para coordenadores, professores e tutores, atividades ligadas especificamente a oferta dos cursos. O parecer técnico contido no TED 3296 destaca “Cabe mencionar ainda que as informações acerca do pagamento de bolsas, a exemplo da quantidade paga bem como dos beneficiários atendidos, estão consolidadas no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB)”, assim ressaltando que as bolsas vinculadas a oferta dos cursos deverão ser gerenciadas pela Capes, mediante sistema informatizado.

85. Sobre as providências adotadas pela Capes, ante a irregularidade verificada, foi esclarecido que (peça 540):

3. Acerca do Item C do Parágrafo 3º do Memorando nº 8/2018/CGLOG/DGES acrescentamos que esta DED manifestou-se acerca dos fatos envolvendo o TED 3296/2105, através da Diligência 2/2018 (anexo) e do Ofício nº 8/2018-CSF/CGFO/DED/CAPES N° SEI 0669880, solicitando da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) dados qualitativos e quantitativos que subsidiem análise pormenorizada acerca dos pagamentos viabilizados pelo citado TED. De antemão, afirmamos que despesas inelégíveis serão objeto de solicitação de restituição financeira ao erário, com indicativo de responsabilizações das pessoas físicas envolvidas.

86. Assim, resta claro que todas as bolsas pagas pela Fapeu, no âmbito do Projeto 178/2014 (Contrato 164/2014) são irregulares, cabendo rejeitar as razões de justificativa da responsável quanto a este ponto.

Irregularidade 5: pagamento de bolsas em valores superiores ao limite estabelecido na Resolução CD/FNDE 26/2009 e na Portaria Capes 183/2016

Argumentos

87. No que se refere à última irregularidade, a responsável argumenta que de acordo com o art. 7º, §1º, do Decreto 7.423/2010, incumbe à instituição apoiada disciplinar os valores das bolsas e a obrigação de proporcionalidade desses valores àqueles pagos pelas agências oficiais de fomento é “sempre que possível”. Não é, portanto, peremptória, mas apenas possível. A UFSC ao disciplinar a questão, por meio do art. 16, §2º, da Resolução CUn/03/2011, definiu que o valor máximo da bolsa

a ser concedida por projeto ou ação deverá ser igual ao maior valor de bolsa concedida pelo CNPq ou Capes (peça 127, p. 17).

88. Finaliza, argumentando (peça 127, p. 17):

havendo duas alternativas legais para remuneração das atividades prestadas, uma por meio de contrato de trabalho e outra por meio de bolsa, o administrador deve prestigiar aquela mais econômica à Administração Pública, não podendo essa escolha ser repreendida por esta Corte de Contas quando foi tomada por questões de maior eficiência e economicidade. Se bastava a bolsa para remunerar as atividades, seria absolutamente antieconômico celebrar contrato de trabalho, muito mais oneroso ao Programa UAB.

Análise

89. Equivoca-se a responsável ao afirmar que o administrador deve optar pela bolsa, que seria a alternativa mais econômica. As atividades remuneradas com bolsas estão previstas na norma reguladora do programa UAB (Resolução CD/FNDE 26/2009 e Portaria Capes 186/2016) e devem ser concedidas restritivamente. As demais atividades, enquadradas como custeio, devem ser remuneradas segundo a legislação trabalhista, uma vez que não há autorização legal para pagar bolsa para esse tipo de atividade. São, portanto, atividades distintas. Veja que Resolução CD/FNDE 26/2009 inovou e criou espécie de bolsa para pagamento de contraprestação de serviços (ministrar cursos de EaD, tutoria, etc), o que, *a priori*, somente poderia ser pago de acordo com a legislação trabalhista. Por isso, as bolsas criadas pela mencionada Resolução devem ser restritas às funções ali mencionadas. Entender de forma diferente levará ao completo descumprimento das normas trabalhistas no âmbito das IES, pagando-se indiscriminadamente prestação de serviços com bolsas. Bolsas são valores pagos sem a incidência dos impostos que recaem sobre rendimentos do trabalho. Se a atividade desenvolvida se caracteriza como trabalho prestado, o meio utilizado para remunerar não será a bolsa. Assim, a afirmação da UFSC de que os bolsistas trabalhavam quarenta horas semanais demonstra claramente que desempenhavam tipicamente atividades de contrato de trabalho.

90. Ao contrário do alegado, a equipe de auditoria não está inovando em interpretações, mas apenas aplicando como critério normas específicas e aplicáveis à época dos fatos: a Resolução CD/FNDE 26/2009 e a Portaria Capes 186/2016, que disciplinam o pagamento das bolsas. E são essas normas que precipuamente deveriam ser observadas quando se geriu os recursos do Programa UAB. Utilizar-se das normas que regem o relacionamento entre as IES e as fundações de apoio para justificar o descumprimento das normas do programa não pode ser aceito. Veja que a opção em utilizar-se da Fapeu para gerir os recursos do Programa UAB foi da própria UFSC. Aliás, as normas da UAB não preveem utilização de fundações de apoio. A Universidade poderia ter executado diretamente os recursos. E nesse caso, a responsável não poderia se socorrer da Lei 8.958/1994, muito menos do Decreto 7.423/2010.

91. O fato aqui analisado demonstra o que as equipes de auditoria do TCU têm relatado, quando analisam recursos geridos pela UFSC, não apenas neste processo mas também em outros (vide o TC 015.610/2018-7), qual seja, repasses permanentes e de forma integral da quase totalidade dos recursos da Universidade para suas fundações de apoio, que os utilizam baseados apenas na Lei 8.958/1994 e sem considerar a origem dos recursos e a real destinação para a qual foram aprovados.

92. Assim, não há como acolher as razões de justificativa apresentadas, uma vez que as bolsas não deveriam nem sequer ter sido concedidas pela fundação de apoio, com recursos de custeio do Programa UAB, e, sobretudo, foram pagas acima do valor permitido pela Resolução CD/FNDE 26/2009 e Portaria Capes 186/2016.

Argumentos finais

93. Requer seja determinada a suspensão do presente processo até conclusão do inquérito policial no seio da Operação Ouvidos Moucos (5018469-32.2016.4.04.7200), nos termos do art. 313,

V, “b” c/c art. 15 do Código de Processo Civil, oportunizando-se, então, o aditamento das razões de justificativa apresentadas assim que franqueado acesso a toda documentação apreendida, sob pena de violação do direito fundamental ao contraditório e ampla defesa da acusada. Requer também, caso não arquivado o presente processo, que “seja determinada a expedição de ofícios aos coordenadores de curso EaD’s, bem como a todos os bolsistas, instando-os a esclarecer as funções exercidas no âmbito do Programa UAB, trazendo os documentos que entenderem pertinente” e que seja reconhecido a “inviabilidade de julgamento de fatos anteriores à 21/02/2013, porquanto já abarcado pela prescrição *lato sensu*” (peça 127, p. 18-19).

Análise

94. A responsável não trouxe elementos aos autos que provassem a alegada restrição de acesso a documentos que pudessem levar a mudança de entendimento quanto às irregularidades aqui discutidas. As irregularidades inquinadas estão todas afetadas a descumprimento de normas do programa. Documentos que poderiam justificar as bolsas inquinadas como irregulares poderiam ser obtidas junto à Superintendência da Polícia Federal e/ou junto aos coordenadores dos cursos. Foram concedidas todas as prorrogações de prazo solicitadas, muitas sob o argumento da dificuldade em colacionar os documentos probatórios. Assim, a mencionada pretensão de suspensão do processo não merece prosperar.

95. Da mesma forma não é acolhida a segunda pretensão, pois não cabe ao TCU buscar os elementos de prova. Cabe ao gestor provar a regular aplicação dos recursos postos a sua disposição, como já analisado nesta instrução (item 12).

96. Acerca da prescrição, prevista na Lei 9.784/1999, dos fatos anteriores a 21/2/2013, argumentado pelo responsável, cabe esclarecer que não se aplica à atividade de controle externo. O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

97. Registra-se, por fim, que a defesa solicita sustentação oral por ocasião do julgamento do processo” (peça 127, p. 19).

Razões de Justificativa do Sr. Rogério da Silva Nunes

98. O Sr. Rogério da Silva Nunes, coordenador do Núcleo UAB da UFSC, de 1º/6/2016 a 28/3/2017, notificado por meio do Ofício 0065/2018-TCU/SECEx-SC, de 7/2/2018 (peça 89), tomou ciência em 21/2/2018 (peça 105) e, após dilação do prazo inicialmente concedido (peças 120-121), apresentou tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 252-478 e 480-529.

99. O responsável foi ouvido em audiência para que apresentasse suas razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

1) **Irregularidade:** pagamento de 118 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 1º/6/2016 e 28/3/2017, para 33 pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, no montante de R\$ 127.680,00 (evidência 34), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1);

Conduta: cadastrar como bolsistas e incluir nos relatórios para pagamentos pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle)

necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida e, por fim, certificar os respectivos lotes de pagamento de bolsas contemplando aludidas pessoas;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas, contemplando pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, ocasionou pagamento irregular de bolsas do Programa UAB, em afronta aos arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

Culpabilidade: o responsável, na qualidade de coordenador do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dele, porquanto autorizou o pagamento de bolsas sem comprovação da devida prestação das atividades inerentes a função das bolsas inquinadas, ao arrepio da legislação aplicável ao Programa UAB, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria fazer constar nos relatórios de bolsistas e nos lotes de pagamentos de bolsas certificados apenas as pessoas que efetivamente realizaram as atividades inerentes às bolsas, em vez de contemplar pessoas que sequer possuem registros nos sistemas acadêmicos ou no Moodle da UFSC para poder realizar as atividades inerentes a bolsa recebida;

2) **Irregularidade:** pagamento de 72 bolsas, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 1º/6/2016 e 28/3/2017, para cursos não realizados (Formação da Equipe Multidisciplinar; PACC - Prog. Anual de Capacitação Continuada 2012 e 2013) ou não vinculados ao Programa UAB (Secadi - Gênero e Diversidade na Escola/ Formação da Equipe Multidisciplinar), em benefício de 11 pessoas, no montante de R\$ 88.000,00 (evidência 34), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1);

Conduta: cadastrar como bolsistas e incluir nos relatórios para pagamentos pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB e, por fim, certificar os respectivos lotes de pagamento de bolsas contemplando aludidas pessoas;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas, contemplando pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB, ocasionou pagamento irregular de bolsas do Programa UAB, em afronta aos arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

Culpabilidade: o responsável, na qualidade de coordenador do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dele, porquanto autorizou o pagamento de bolsas destinadas a cursos não realizados e/ou não vinculados ao Programa UAB, ao arrepio da legislação aplicável ao Programa, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria fazer constar nos relatórios de bolsistas e nos lotes de pagamentos de bolsas certificados apenas as pessoas que efetivamente realizaram as atividades inerentes às bolsas em cursos vinculados ao Programa UAB, em vez de contemplar pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB;

3) **Irregularidade:** pagamento de 16 bolsas do Programa UAB, no período de 6/2015 a 2/2017, totalizando R\$ 18.330,00, a nove pessoas que receberam, concomitantemente, bolsas por meio de projetos/contratos firmados entre a UFSC e a Fapeu, custeados com recursos provenientes da Capes ou do FNDE (evidência 37), o que afronta os arts. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006, 9º, § 1º,

2º e 3º, da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 5º, *caput* e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016 (achado II.2);

Conduta: certificar lotes de pagamento de bolsas, via SGB, contemplando, sem a devida cautela, pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, por intermédio da Fapeu, custeadas com recursos provenientes da Capes, do FNDE e do CNPq, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas contemplando pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada, ocasionaram acumulação e pagamento irregular de bolsas no âmbito do Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade de coordenador do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta do responsável, porquanto autorizou o pagamento de bolsas a pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria se excluir dos lotes de pagamentos as pessoas que receberam outras bolsas, cuja acumulação com as do programa UAB é vedada, em vez de certificar os lotes autorizando pagamento de bolsas a aludidas pessoas;

4) **Irregularidade:** pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos de verbas de custeio do Programa UAB, no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, no período de 1/6/2016 a 28/3/2017 (evidência 5), em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3);

Conduta: conceder e autorizar pagamentos de bolsas com recursos do Contrato 164/2014, o qual contempla exclusivamente recursos provenientes da Capes, via descentralização de orçamento de custeio destinado ao Programa UAB;

Nexo de causalidade: as concessões e autorizações de pagamentos de bolsas com recursos do Contrato 164/2014 ocasionaram o pagamento irregular das bolsas com recursos descentralizados do orçamento de custeio do Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade de coordenador do Núcleo UAB da UFSC, o responsável deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dele, porquanto autorizou a concessão e o pagamento das bolsas ao arrepio da legislação, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato que praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa da adotada, ou seja, deveria negar os pedidos e pagamentos de bolsas com recursos do contrato 164/2014, em vez de autorizar/aprovar o respectivo pagamento com recursos do orçamento de custeio do Programa UAB;

5) **Irregularidade:** pagamento de bolsas em valores superiores ao limite estabelecido na Portaria Capes 183/2016 (art. 4º):

R\$ 1.600,00 pagos a Daniel Francisco Miranda, em janeiro/2017; e

R\$ 1.651,99 pagos a Eduardo Lobo, em dezembro/2016 (achado II.4);

Conduta: autorizar concessões e pagamentos de bolsas em valores superiores ao limite estabelecido na legislação do Programa UAB;

Nexo de causalidade: as autorizações dadas pelo coordenador do Núcleo UAB da UFSC ocasionaram o pagamento irregular de bolsas com recursos de custeio e em valores superiores ao máximo previsto no Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade de coordenador do Núcleo UAB da UFSC, o responsável deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dele, porquanto autorizou o pagamento das bolsas inquinadas em valores

superiores aos definidos no âmbito do Programa UAB, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato que praticou, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria negar os pedidos de bolsas com recursos do contrato 164/2014, em vez de autorizar o pagamento em valores superiores aos previstos no programa;

Irregularidade 1: pagamento de bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, para pessoas sem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades

Argumentos

100. Após as preliminares, em que apresentou um arrazoado de como eram definidos os pagamentos de bolsas no âmbito do Núcleo UAB da UFSC e como funcionavam as equipes multidisciplinares, o responsável inicia sua defesa pela primeira irregularidade apontada, argumentando que os pagamentos foram pagos por serviços efetivamente prestados por pessoal com relação de trabalho com o projeto, atestados pelos coordenadores de cursos, a quem competia fazer os filtros de pagamentos. Para tanto anexa os documentos de peças 255-269 e 274-478 e 480-529, que comprovam que a origem da solicitação para pagamento era dos coordenadores de curso.

101. Assim, segundo o responsável, a conduta apontada refere-se, na verdade, à dos coordenadores dos cursos, que tinham como função cadastrar, filtrar e incluir bolsistas para pagamento, para atuarem em seus cursos. Portanto: (peça 252, p. 6):

(...) atribuir esta conduta a quem faz interface do processo, mas NÃO selecionou, indicou ou solicitou pagamentos, não se justifica, deve atribuir a culpa e responsabilidade a quem deu origem, selecionou a pessoa, solicitou pagamento e fiscalizou a execução dos trabalhos contratados, qual seja o COORDENADOR DO CURSO. Estes sim devem ser chamados a responsabilidade por iniciarem pedidos (anexos) sem o devido cuidado na seleção das pessoas que atuariam perante aos alunos dos cursos que tinham sob sua coordenação.

102. Na sequência, o responsável lista todos os coordenadores de cursos à época em que esteve à frente da Coordenação UAB na UFSC (peça 252, p. 6).

103. Acerca do nexos de causalidade, o responsável argumenta que não existia certificação por parte do Coordenador UAB de lotes de pagamentos de bolsas, mas sim a existência de documentos oriundos dos coordenadores dos cursos que declaravam expressamente que os bolsistas tinham as condições legais para atuarem junto aos cursos. Não há que se falar da inexistência de registros nos sistemas internos da UFSC, uma vez que os documentos juntados demonstram que tais registros sempre existiram. Quanto à comprovação da realização dos serviços, advinham dos coordenadores dos cursos, a responsabilidade de acompanhar a sua realização. Não cabia ao coordenador do núcleo, já que existiam quatorze cursos em andamento, com algo em torno de 1.500 alunos matriculados (peça 252, p. 7).

104. A culpabilidade atribuída ao requerente deve ser desconsiderada na medida em que a sistemática seguida e as orientações emanadas da Capes deu ao responsável o respaldo necessário para agir e em que não locupletou de valores para seu benefício. As provas acostadas, memorandos e declarações exaradas dos diversos coordenadores não deixam margem de dúvida quanto à origem dos pedidos efetuados (peça 252, p. 7).

Análise

105. A defesa do Sr. Rogério da Silva Nunes se firma basicamente em que as irregularidades a ele atribuídas são, caso verdadeiras, atribuíveis aos coordenadores de cursos, os verdadeiros responsáveis pela seleção, solicitação de pagamentos e fiscalização dos serviços prestados pelos bolsistas. Não caberia a ele, na condição de coordenador do Núcleo UAB exercer esses papéis. Mesmo considerando que essa tenha sido a prática adotada desde a origem do Programa UAB na

UFSC, a norma previa papel crucial ao controle das bolsas por conta do Coordenador do Núcleo UAB, uma vez que cabia a ele certificar perante a Capes a regularidade das bolsas concedidas. Como os argumentos são idênticos aos apresentados pelas Sras. Eleonora Milano Falcão Vieira e Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, cabe também em relação ao Sr. Rogério da Silva Nunes não acolher as razões de justificativas, sob os mesmos fundamentos expendidos na análise anterior (itens 13 a 20 desta instrução). Dessa forma, permanecem sem comprovação da efetiva prestação de atividades 118 bolsas concedidas para 33 pessoas, sem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle), perfazendo um montante de R\$ 127.680,00.

Irregularidade 2: pagamento de bolsas para cursos não realizados ou não vinculados ao Programa UAB

Argumentos

106. Sobre a segunda irregularidade, o responsável argumenta que os cursos relatados não foram na sua gestão e, por isso, deve ser excluída sua responsabilidade. Informa, também, desconhecer “quem sejam as 11 pessoas relatadas, já que não foram nominadas na irregularidade apresentada” (peça 252, p. 8).

Análise

107. A defesa do Sr. Rogério da Silva Nunes se equivoca ao informar que desconhece as onze pessoas, uma vez não informadas. A peça 72 contém a relação de todas as bolsas supostamente pagas irregularmente durante sua gestão, com a identificação de todos os beneficiários, as supostas funções exercidas, valor e datas de pagamento. Na irregularidade ora apontada, todos os pagamentos foram para bolsistas do curso “Formação da Equipe Multidisciplinar” e ocorreram no período em que o responsável estava na coordenação do Núcleo UAB. No entanto, como analisado nas defesas anteriores, tal ponto restou parcialmente superado, impondo também excluir a responsabilidade do Sr. Rogério da Silva Nunes pela autorização de bolsas para a equipe multidisciplinar, desde que haja registros no CAGR, CAGP e/ou Moodle ou documento probatório da realização das atividades acordadas no termo de compromisso com o bolsista.

108. Assim, das 72 bolsas concedidas a 11 bolsistas para formação de equipe multidisciplinar, perfazendo um total de R\$ 88.000,00, restaram, por não haver evidências de sua realização ante a ausência de documentos probatórios, 36 bolsas pagas a 6 bolsistas, perfazendo um total de R\$ 42.200,00. A listagem com todas as bolsas concedidas pelo responsável, que restaram sem comprovação da realização das atividades, encontra-se à peça 598.

Irregularidade 3: pagamento de bolsas do Programa UAB concomitantemente a bolsas custeadas com recursos provenientes da Capes, FNDE ou CNPq

Argumentos

109. Acerca da terceira irregularidade (cumulação indevida de bolsas), o responsável argumenta que não autorizou bolsas cumulativas, mas apenas as do Projeto 178/2014, sob sua coordenação (peça 252, p. 9).

110. Argumenta também (peça 252, p. 9):

Em ocorrendo apenas a alegação da provável irregularidade ocorrida, sem comprovar, documentalmente, que tais PEDIDOS exararam ou foram pagos pelo requerente é no mínimo uma forma de responsabilizar alguém sem a devida prova.

É preciso que se ressalte que não foi relatado na irregularidade em qual projeto as pessoas relacionadas receberam em duplicidade. Com tal informação, poderia ser comprovado o não pagamento, haja vista que as pessoas receberam pela Fapeu e até Fepese, mas toda a documentação foi carregada pela polícia federal.

111. Continua sua argumentação expondo que (peça 252, p. 9-10):

(...) o NUAB-UFSC não tem acesso aos projetos que não estão sob sua responsabilidade e, por consequência, não tem como visualizar como foram gastos os recursos nos outros projetos.

(...) Se não tem acesso aos demais projetos, não há como saber se está havendo duplicidade de pagamento e, portanto, o NUAB-UFSC recebe pedido de pagamento de bolsa do coordenador de um curso e confia que este coordenador não esteja pagando bolsa para a mesma pessoa em outro projeto.

112. Por fim, à peça 252, p. 10-11, traz quadro que demonstra de onde partiram os pedidos e os responsáveis pela suposta cumulação, ressaltando que o relatório de auditoria não demonstra em quais projetos foram cumuladas as bolsas.

Análise

113. Na peça 75 (evidência 37) constam todas as bolsas pagas em duplicidade na gestão do Sr. Rogério da Silva Nunes. Ao contrário do que alega, há a identificação do projeto que pagou bolsa cumulando com a paga pela Capes, no Sistema UAB. O que mais chama a atenção é que a maioria das bolsas cumuladas se deram com o Projeto 178/2014, que era o projeto sob sua coordenação. Esse fato demonstra mais uma vez que não havia a preocupação em seguir as normas do Programa, com um mínimo de controle. Como sua defesa se assemelha àquelas apresentadas pelas Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, cabe também em relação ao Sr. Rogério da Silva Nunes não acolher as razões de justificativas, sob os mesmos fundamentos expendidos na análise anterior (itens 68 a 72 desta instrução).

Irregularidade 4: pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos da verba de custeio do Programa UAB

Argumentos

114. No que se refere à quarta irregularidade, o responsável informa que o pagamento de bolsas com recursos oriundos de verbas de custeio do Programa UAB se deu com autorização explícita da Capes, por meio do Ofício Circular 92/2013 – DED/CAPES, de 14/10/2013 (peça 254). Também, todas as bolsas foram solicitadas pelos coordenadores de cursos, conforme quadro que demonstra todos os pedidos (peça 252, p. 17-20). Frisa que todos os pagamentos foram efetuados com orientação, autorização, concordância e aprovação da Capes, que não glosou a prestação de contas.

115. Segundo o responsável, era necessário conceder bolsas com recursos de custeio para poder atender o déficit mensal no SGB em torno de 51 bolsas demandadas pelos coordenadores de cursos (peça 252, p. 20-22).

116. Relatou também o caso crítico em que esteve o curso de Letras-Espanhol, no segundo semestre de 2016, que chegou a paralisar suas atividades, por falta de recursos, mas retornou depois de uma reunião em que participaram o Secretário de EAD, Professor Marcos Baptista Lopez Dalmau, o NUAB/UFSC, Professor Rogério da Silva Nunes, e a Coordenadora do Curso de Letras-Espanhol, Professora Vera Regina de Aquino Vieira. Na aludida reunião foi decidido que “haveria o pagamento de bolsas de tutor através de recursos de custeio, conforme possibilitou a Capes” (peça 252, p. 22).

Análise

117. Agrega-se aqui a análise expendida nos itens 78 a 86 desta instrução, que refutou os argumentos apresentados pela Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, que incorreu na mesma irregularidade (pagamento de bolsas com recursos de custeio). Adicionalmente, passa-se a analisar a argumentação do Sr. Rogério da Silva Nunes de que a Capes teria concordado com essa forma de concessão de bolsas, por meio do Ofício Circular 92/2013 – DED/CAPES, de 14/10/2013 (peça 254), argumento este não cogitado nas defesas anteriores.

118. O mencionado ofício circular, encaminhado a todas as IES do Sistema UAB, relatava uma situação emergencial de falta de recursos nos seguintes termos:

1. Como deve ser do conhecimento de V.Sas. tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 7 de 2013, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária do ano de 2013, para suplementação orçamentária ao MEC para fomento à oferta, reoferta e abertura de cursos do Sistema UAB, para os quais a DED/CAPES já aprovou as planilhas orçamentárias das IES federais e estaduais ministrantes, mas está impossibilitada de proceder à transferência dos recursos necessários, enquanto o PL não for aprovado. Disto decorrendo as possibilidades a seguir:

a) A fim de não interromper as ações de 2013 na modalidade de educação a distância financiadas pela UAB, a DED sugere que as IES do Sistema usem recursos descentralizados anteriormente, em rubricas compatíveis ou ainda que constem de suas fundações de apoio;

b) Para as IES que não contam com fundações de apoio, solicita-se, ainda assim, a manutenção dos cursos previstos, pois, aprovado o PL e os recursos descentralizados ainda em 2013, mesmo não havendo prazo para empenhar e executar ainda neste ano, a DeD se compromete a promover os repasses na abertura do orçamento de 2014.

2. A DED/CAPES conta com a compreensão e o apoio das IES para que, caso necessário, assumam eventuais custos para manutenção dos cursos do Sistema UAB, até que o PL n. 7/2013 seja votado no Congresso, para o qual esta Diretoria está totalmente empenhada e solicita o reforço das entidades representativas, além do compromisso de repasse das descentralizações referentes aos exercícios de 2013 e 2014.

119. Uma leitura superficial do mencionado ofício circular pode levar ao falso entendimento de que a Capes estaria autorizando algo ilegal. No entanto, trata-se apenas de um pedido de apoio das IES para que mantenham os cursos EaD com recursos próprios até que se tenha a disponibilidade orçamentária própria do Programa UAB. Não há aquiescência da Capes para que os pagamentos de bolsas pudessem se dar com recursos oriundos do orçamento de custeio. E se a UFSC assim o entendeu, seria por um curto período de tempo até a aprovação das dotações orçamentárias em trâmite no Congresso Nacional, de modo que o programa não sofresse paralisação.

120. Verifica-se que ofício circular mencionado pelo responsável não autorizava expressamente a concessão permanente de bolsas com a utilização de recursos de custeio. Naquela ocasião, em fins de 2013, sugeriu-se a utilização de outras formas de recursos para não paralisar o Programa, até que se destinassem os adequados recursos. Em momento algum se estava autorizando uma burla ao Programa UAB. Vale ressaltar também que a gestão do responsável foi de 1º/6/2016 a 28/3/2017, período bem posterior ao relatado no Ofício Circular 92/2013 – DED/CAPES, de 14/10/2013.

121. Quanto ao argumento de que as bolsas pagas com recursos de custeio tiveram “a aprovação da Capes, que não glosou a prestação de contas”, cabe ressaltar que, no caso dos recursos transferidos mediante TED a prestação de contas é apenas finalística, não financeira. Não há evidências no sentido de que a UFSC, em suas prestações de contas, tenha reportado à Capes que estaria pagando bolsas com os recursos descentralizados para o custeio do Programa UAB. Como já exposto anteriormente, no caso do TED 3296/2015, que houve uma indevida previsão de pagamento de bolsas com recursos de custeio, a Capes esclareceu tratar-se de um erro cometido na análise. Conforme exposto no Memorando 29/2018/CSF/CGFO/DED, de 20/4/2018 (peça 540), a Capes diligenciou a UFSC, por meio do Ofício 8/2018-CSF/CGFO/DED/CAPES SEI 0669880, solicitando dados qualitativos e quantitativos que subsidiassem análise pormenorizada acerca dos pagamentos viabilizados pelo citado TED, de forma que despesas inelegíveis seriam objeto de solicitação de restituição financeira ao erário, com indicativo de responsabilizações das pessoas físicas envolvidas.

122. Dessa forma, como o responsável não logrou justificar os pagamentos de bolsas com recursos de custeio do Programa UAB, cabe rejeitar suas razões de justificativa.

Irregularidade 5: pagamento de bolsas em valores superiores ao limite estabelecido na Resolução CD/FNDE 26/2009 e na Portaria Capes 183/2016

Argumentos

123. No que se refere à quinta irregularidade imputada, o responsável afirma que, no caso do valor pago a Eduardo Lobo, foi devolvido, tão logo o coordenador detectou que o pagamento era irregular. No caso de Daniel Francisco Miranda, o responsável argumenta que o Decreto 7.423/2010 estipula que o valor de eventuais bolsas concedidas a participante de projeto específico desenvolvido por fundação de apoio deve levar em consideração (ser proporcional e não superar) aos valores correspondentes concedidos por agências oficiais de fomento. Assim, o valor pago pela Fapeu estaria dentro, por exemplo, dos valores de bolsas pagas pelo CNPq, que regula entre outros valores, o de R\$ 2.200,00 conforme a RN-015/2013. Dessa forma, o valor pago estaria condizente (peça 252, p. 23-25).

Análise

124. A referência para os valores das bolsas UAB foi prevista nas normas que regulam a matéria – Resolução CD/FNDE 26/2009 e Portaria Capes 186/2016 –, não cabendo adotar parâmetros mais elevados para remunerar mesmas atribuições. Aplica-se a mesma análise realizada na defesa apresentada pela Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz (itens 89 a 92 desta instrução), para também não acolher as razões de justificativa do Sr. Rogério da Silva Nunes.

Argumentos finais

125. O responsável argumenta que a acusação não veio acompanhada da prova de existência de dolo na ação ou omissão do agente, que a análise foi superficial, sem o efetivo levantamento de como se executava o Programa, e que o TCU não apresentou, algumas vezes, o nome de pessoas, extrapolou período de responsabilidade do responsável e, principalmente não caracterizou o ato de improbidade apontado. Conclui que não era ordenador de despesa, nunca se furtou a apresentar documentos, sempre deu publicidade a todos os seus atos no Núcleo UAB e jamais tirou proveito próprio na administração (peça 252, p. 26-28).

126. Requer, por fim, pela produção de todas as provas previstas em direito, principalmente juntada posterior de documentos, em função de ainda não ter acesso aos documentos que se encontram na Polícia Federal, depoimento pessoal e testemunhal, assim como perícias que se fizerem necessárias (peça 252, p. 28).

Análise

127. O responsável argumenta que não agiu com improbidade administrativa, referindo-se em muitas passagens de sua defesa, à lei de improbidade administrativa. Vale ressaltar que o processo de controle externo no âmbito do TCU possui rito próprio, conforme disposto na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno desta Corte. A jurisdição exercida pelo TCU tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa. Não há *bis in idem* caso ocorra condenação do responsável a ressarcir o erário em ambos os processos, uma vez que a parte pode demonstrar a uma das instâncias a quitação do débito já efetuada à outra instância (Acórdão 1000/2015-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

128. No presente caso, a auditoria foi realizada de acordo com as Normas de Auditoria do TCU (devidamente informadas no relatório à peça 77) e apontou, embasada nas evidências constantes dos autos, as irregularidades a serem justificadas pelo responsável. Sua defesa alega a inexistência de provas, as quais, como se demonstrou, compõem as peças do processo. Portanto, infundadas suas alegações de que não foram apontados os beneficiários pelas concessões irregulares, que se referem a períodos anteriores à sua gestão e que não tenha praticado nenhum ato irregular. Assim, os fatos apontados, que não foram totalmente justificados, conforme análise prévia, levam a rejeição parcial de suas razões de justificativa, motivo pelo qual deve ser apenado com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

129. Cabe por último esclarecer ao responsável, que no processo de controle externo no âmbito do TCU, não há previsão para a oitiva de testemunhas ou produção de prova pericial eventualmente requeridas pelos responsáveis ou interessados, cabendo à parte apresentar os elementos que entender necessários para demonstrar a boa e regular aplicação de recursos públicos que lhe forem confiados. 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 1292/2018-Primeira Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas; Acórdão 352/2017-Primeira Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 1481/2016-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes).

Razões de Justificativa do Sr. Márcio Santos

130. O Sr. Márcio Santos, coordenador do Núcleo UAB da UFSC de 29/3/2017 a 14/9/2017, notificado por meio do Ofício 0066/2018-TCU/SECEX-SC, de 7/2/2018 (peça 88), tomou ciência em 21/2/2018 (peça 100) e, após dilação do prazo inicialmente concedido (peças 114, 116, 125-126, 534-535, 537-538, 546-550 e 592-594), apresentou tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 551-591.

131. O responsável foi ouvido em audiência para que apresentasse suas razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

1) **Irregularidade:** pagamento de 36 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 29/3/2017 e 30/6/2017, para 15 pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, no montante de R\$ 41.925,00 (evidência 35), o que afronta os arts. 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1);

Conduta: cadastrar como bolsistas e incluir nos relatórios para pagamentos pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida e, por fim, certificar os respectivos lotes de pagamento de bolsas contemplando aludidas pessoas;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas, contemplando pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, ocasionou pagamento irregular de bolsas do Programa UAB, em afronta aos arts. 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

Culpabilidade: o responsável, na qualidade de coordenador do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dele, porquanto autorizou o pagamento de bolsas sem comprovação da devida prestação das atividades inerentes a função das bolsas inquinadas, ao arrepio da legislação aplicável ao Programa UAB, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria fazer constar nos relatórios de bolsistas e nos lotes de pagamentos de bolsas certificados apenas as pessoas que efetivamente realizaram as atividades inerentes às bolsas, em vez de contemplar pessoas que sequer possuem registros nos sistemas acadêmicos ou no Moodle da UFSC para poder realizar as atividades inerentes a bolsa recebida;

2) **Irregularidade:** pagamento de 28 bolsas, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 29/3/2017 e 30/6/2017, para cursos não realizados (Formação da Equipe Multidisciplinar; PACC - Prog. Anual de Capacitação Continuada 2012 e 2013) ou não vinculados ao Programa UAB (Secadi - Gênero e Diversidade na Escola/ Formação da Equipe Multidisciplinar), em benefício de 9 pessoas, no montante de R\$ 34.000,00 (evidência 35), o que afronta os arts. 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1);

Conduta: cadastrar como bolsistas e incluir nos relatórios para pagamentos pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB e, por fim, certificar os respectivos lotes de pagamento de bolsas contemplando aludidas pessoas;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas, contemplando pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB, ocasionou pagamento irregular de bolsas do Programa UAB, em afronta aos arts. 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964;

Culpabilidade: o responsável, na qualidade de coordenador do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dele, porquanto autorizou o pagamento de bolsas destinadas a cursos não realizados e/ou não vinculados ao Programa UAB, ao arrepio da legislação aplicável ao Programa, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria fazer constar nos relatórios de bolsistas e nos lotes de pagamentos de bolsas certificados apenas as pessoas que efetivamente realizaram as atividades inerentes às bolsas em cursos vinculados ao Programa UAB, em vez de contemplar pessoas que não prestaram as atividades inerentes a função da bolsa recebida, haja vista o curso informado jamais ter sido realizado, ou vinculadas a cursos alheios ao Programa UAB;

3) **Irregularidade:** pagamento de quatro bolsas do Programa UAB, referente ao mês de março/2017, totalizando R\$ 3.595,00, a quatro pessoas que receberam, concomitantemente, bolsas por meio do contrato 164/2014 firmado entre a UFSC e a Fapeu, custeado com recursos da Capes (evidência 38), o que afronta os arts. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006 e 5º, *caput* e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016 (achado II.2);

Conduta: certificar lotes de pagamento de bolsas, via SGB, contemplando, sem a devida cautela, pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, por intermédio da Fapeu, custeadas com recursos provenientes da Capes, do FNDE e do CNPq, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada;

Nexo de causalidade: a certificação dos lotes de pagamento de bolsas contemplando pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada, ocasionaram acumulação e pagamento irregular de bolsas no âmbito do Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade de coordenador do Núcleo UAB, deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta do responsável, porquanto autorizou o pagamento de bolsas a pessoas que receberam, concomitantemente, outras bolsas, cuja acumulação com a bolsa UAB é vedada, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa, ou seja, deveria se excluir dos lotes de pagamentos as pessoas que receberam outras bolsas, cuja acumulação com as do programa UAB é vedada, em vez de certificar os lotes autorizando pagamento de bolsas a aludidas pessoas;

4) **Irregularidade:** pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos de verbas de custeio do Programa UAB, no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, no período de 29/3/2017 a 14/9/2017 (evidência 5), em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3);

Conduta: conceder e autorizar pagamentos de bolsas com recursos do Contrato 164/2014, o qual contempla exclusivamente recursos provenientes da Capes, via descentralização de orçamento de custeio destinado ao Programa UAB;

Nexo de causalidade: as concessões e autorizações de pagamentos de bolsas com recursos do Contrato 164/2014 ocasionaram o pagamento irregular das bolsas com recursos descentralizados do orçamento de custeio do Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade de coordenador do Núcleo UAB da UFSC, o responsável deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dele, porquanto autorizou a concessão e o pagamento das bolsas ao arrepio da legislação, sem prévia consulta a órgãos técnicos e sem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato que praticado, sendo-lhe exigível conduta diversa da adotada, ou seja, deveria negar os pedidos e pagamentos de bolsas com recursos do contrato 164/2014, em vez de autorizar/aprovar o respectivo pagamento com recursos do orçamento de custeio do Programa UAB;

Irregularidade 1: pagamento de bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, para pessoas sem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades

Argumentos

132. Em relação à primeira irregularidade apontada, o responsável adota a mesma linha de argumentação da Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, qual seja, a de que não há qualquer obrigação na legislação de regência do Programa UAB de utilização dos Sistemas CAGR, CAGP e Moodle como condicionante para o pagamento das bolsas e que os responsáveis pela seleção e controle dos bolsistas eram os coordenadores de curso. Como há bolsistas que exercem atividades que não necessitam acessar tais sistemas e que a seleção e o controle sobre o cumprimento da execução das atividades dos bolsistas eram responsabilidade dos coordenadores de cursos, a irregularidade apontada é infundada (peça 551, p. 7-13). Apresenta também documentos que, segundo o responsável, provam que todas as 36 bolsas foram pagas corretamente por contraprestação de serviços.

Análise

133. Os documentos apresentados pelo responsável às peças 562-570, exceto os constantes à peça 566, p. 77-78, apenas comprovam os pedidos de concessão das bolsas. Os documentos juntados pela defesa não comprovam a efetiva prestação dos serviços. Os únicos documentos que comprovam os serviços são os constantes à peça 566, p. 77-78, que atestam que os professores Humberto Tonani Costa e Juliana Tatiana Vital foram orientadores de TCC.

134. Assim, aproveita-se aqui a mesma análise dos itens 13-20 e 38-55 desta instrução, que analisou idêntica irregularidade cometida pelas Sras. Eleonora Milano Falcão Vieira e Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, para, sob os mesmos fundamentos, rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Márcio Santos.

135. Assim, das 36 bolsas concedidas a 15 bolsistas sem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle), perfazendo um total de R\$ 41.925,00, restaram sem comprovação da efetiva contraprestação de atividades um total de R\$ 39.325,00, correspondendo a 34 bolsas concedidas a 13 bolsistas (peça 599).

Irregularidade 2: pagamento de bolsas para cursos não realizados ou não vinculados ao Programa UAB

Argumentos

136. Quanto à segunda irregularidade apontada, qual seja o pagamento de 28 bolsas, com recursos do Programa UAB, concedidas para cursos não realizados ou não vinculados ao Programa UAB, o responsável informa que as bolsas do Sistema UAB não estão vinculadas apenas a seus cursos a distância, devendo ser pagas a funções de formação e capacitação (peça 551, p. 13-16). Informa

também que as atividades dos bolsistas foram, sim, executadas, conforme demonstra os documentos que anexa a sua defesa (peças 562-572).

Análise

137. Cabe acatar parcialmente suas razões de justificativa pelos mesmos motivos expostos nos itens 25-31 e 57-61 desta instrução. Como analisado nas defesas anteriores, tal ponto restou parcialmente superado, não se eximindo, porém, da necessidade de comprovação da realização das atividades acordadas no termo de compromisso com o bolsista, o que poderia se dar, por exemplo, por meio de registros no CAGR, CAGP e/ou Moodle. A lista das bolsas de sua responsabilidade que continuam com irregularidade por falta dessa comprovação consta à peça 599.

138. Do valor total de R\$ 44.525,00 (peça 599), R\$ 39.325,00 referem-se às 34 bolsas pagas a 13 bolsistas sem registros nos sistemas acadêmicos da UFSC e/ou Moodle (irregularidade tratada nos itens 132-135 desta instrução) e R\$ 5.200,00 referem-se às quatro bolsas pagas a um bolsista da equipe multidisciplinar sem comprovação das atividades realizadas.

Irregularidade 3: pagamento de bolsas do Programa UAB concomitantemente a bolsas custeadas com recursos provenientes da Capes, FNDE ou CNPq

Argumentos

139. Quanto a terceira irregularidade, inicia sua defesa repisando que “a fiscalização das bolsas dos cursos EaD’s era de incumbência dos coordenadores desses cursos, assim como era a seleção dos bolsistas e a certificação de que estavam aptos ao recebimento do benefício, nos termos do Anexo I da Res. FNDE 26/09” (peça 551, p. 17).

140. Em segundo lugar, argumenta que fez o que era possível na sua alçada de diligência para evitar a cumulação indevida de bolsas e, se houve tal cumulação, não pode ser ele responsabilizado porque algum bolsista preencheu a declaração com conteúdo ideologicamente falso (peça 551, p. 17).

141. Continua sua defesa utilizando-se da mesma argumentação apresentada pela Sra. Sonia, no sentido de que nem toda cumulação é ilegal (peça 551, p. 17-18).

142. Não obstante sua argumentação, apresentou justificativas específicas para os casos apontados de cumulação indevida (peça 551, p. 18-19):

* Caso 1: Andrea Brandão Lapa (prof. Contadista) - Neste caso não há como imputar a responsabilidade ao REQUERIDO, visto que, conforme disposto no “Requerimento de Bolsa – Servidor” em anexo, lavrado para pagamento mensal durante o período de 01/07/2017 até 30/06/2017, a autorização se deu por ato de responsabilidade do então Coordenador Geral da UAB/UFSC, o Prof. Rogério da Silva Nunes, firmatário do referido documento. Todavia, não obstante tal particularidade do caso, ressalta-se que não se tem como possível neste momento, qualquer esclarecimento quanto ao pagamento ter se dado no final de março de 2017, visto que eventuais documentos comprobatórios e justificadores do fato, não foram disponibilizados ao REQUERIDO, não obstante os seus apelos nesse sentido; apelos esses, aliás, que ensejaram as petições de prorrogação de prazo contidas nas peças 546, 549 e 550.

* Caso 2: Livya Lea de Oliveira Pereira, Esteban Francisco Campaneza Minoz (Tutores) - Nestes casos cumpre-nos informar que os pagamentos que ocorreram em março de 2017, não correspondiam a acúmulo de bolsas concomitantes, mas sim ao pagamento devido em razão dos serviços prestados por esses no mês de fevereiro/2017, porque não havia no referido mês recursos disponibilizados pela FAPEU para os mesmos, assim como não haviam na mesma época cotas de bolsas disponíveis para a realização dos pagamentos respectivos no SGB/CAPES. Ou seja, os referidos tutores prestaram serviços em fevereiro/2017 sem que tivessem, pelos motivos anteriores, sido devidamente remunerados. Logo, como esses continuaram a realizar as suas atividades, recebendo por isso, quando sobreveio o pagamento da bolsa via SGB na folha complementar do mês de março de 2017, criou-se a falsa impressão (equivocadamente acolhida por essa auditoria), de que os mesmos estavam recebendo de maneira cumulada e

concomitantemente, os mencionados pagamentos. Tais esclarecimentos, aliás, se encontram detalhadamente descritos no Ofício nº 018/UAB/SEAD/2018, de 12/04/2018 e na resposta dada pelo Sr. Andrey Anderson dos Santos, Núcleo UAB/UFSC, que há época dos fatos era o Secretário do Curso de Graduação Letras/Espanhol, ao qual os tutores antes citados estavam vinculados.

* Caso 3: Mariana Martinez Stasi (Tutora) - Neste caso, embora o pagamento tenha ocorrido nos mesmos moldes dos dois anteriores, ressalta-se que não como imputar a responsabilidade ao REQUERIDO, visto que a autorização se deu por ato de responsabilidade do então Coordenador Geral, Prof. Rogério da Silva Nunes, que é indicado nessa condição no referido documento, embora o mesmo se revele apócrifo.

Análise

143. Por mais que o anterior coordenador do Núcleo UAB tenha autorizado o pagamento das bolsas questionadas, o efetivo pagamento ocorreu na sua gestão, não podendo, portanto, se eximir da responsabilidade. Como coordenador UAB, a partir da data em que foi nomeado, a responsabilidade pelos pagamentos das bolsas era sua. Esse fato apenas demonstra, mais uma vez, o descontrole na concessão das bolsas e o pouco controle das despesas na coordenação do Núcleo UAB.

144. Quanto à cumulação, aplica-se a mesma análise expendida nos itens 68 a 72 desta instrução. Nesse sentido, cabe rejeitar as razões de justificativa apresentadas quanto a este ponto.

Irregularidade 4: pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos da verba de custeio do Programa UAB

Argumentos

145. Em relação a quarta irregularidade a ele imputado, o responsável apresentou idêntica argumentação àquela apresentada pela Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz (peça 551, p. 19-23).

Análise

146. Nesse caso, aplica-se a idêntica análise dos itens 78 a 86 desta instrução, rejeitando-se as razões de justificativas apresentadas.

Argumentos finais

147. Por fim, repisando que não houve irregularidade em sua conduta, não sendo passível de multa, lembra que o TCU deve avaliar as despesas aqui tratadas sob a luz da regra constitucional da autonomia universitária (art. 207, CRFB) e que há a inviabilidade de julgamento de fatos anteriores a 21/2/2013, porque prescritos, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Requer, também, caso não haja arquivamento deste processo, nos termos do art. 250, §1º, RITCU, seja determinado sua suspensão. Solicita, concluindo sua peça, que o advogado do responsável seja comunicado da sessão de julgamento, para viabilizar a prerrogativa de sustentação oral (peça 551, p. 23-25)

Análise

148. No tocante à autonomia das autarquias federais, necessário ressaltar que tal característica não afasta a necessidade de serem observadas as disposições contidas na Constituição Federal e nas leis específicas. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o princípio da autonomia universitária não significa soberania das universidades, devendo essas se submeter às leis e demais atos normativos (RE 561.398 AgR, Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 23-6-2009, 2ª T, DJE de 7/8/2009). O fato de gozarem as universidades da autonomia que lhes é constitucionalmente garantida não retira das autarquias dedicadas a esse mister a qualidade de integrantes da administração indireta (RE 331285, Relator Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 25/3/2003, DJ 2/5/2003 PP-00039 EMENT VOL-02108-04 PP-00776).

149. A prescrição, prevista na Lei 9.784/1999, para os fatos anteriores a 21/2/2013, conforme já tratado no item 96 dessa instrução, não se aplica à atividade de controle externo. Como já dito, o instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades.

150. Sobre o pedido de suspensão, também não se aplica ao caso, conforme já discutido no item 94 desta instrução. Assim, cabe rejeitar parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Márcio Santos.

Razões de Justificativa do Sr. Weder Matias Vieira

151. O Sr. Weder Matias Vieira, ex-Diretor de Gestão da Capes, notificado por meio do Ofício 0127/2018-TCU/SECEX-SC, de 7/3/2018 (peça 122), tomou ciência em 15/3/2018 (peça 530 e 544) e, após dilação do prazo inicialmente concedido (peças 479 e 531), apresentou tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 539-543.

152. O responsável foi ouvido em audiência para que apresentasse suas razões de justificativa para as seguintes ocorrências:

1) **Irregularidade:** pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos de custeio do Programa UAB, descentralizados pela TED-UAB 3296/2015 e geridos no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3);

Conduta: assinar o TED-UAB 3296/2015 com base em um plano de trabalho da UFSC em que constava pagamentos a bolsistas com recursos de custeio do Programa UAB;

Nexo de causalidade: a assinatura/aprovação do TED-UAB 3296/2015, cujo plano de trabalho contemplava pagamentos a bolsistas, resultou no pagamento irregular de bolsas com recursos de custeio do Programa UAB;

Culpabilidade: na qualidade Diretor de Gestão da Capes, o responsável deveria ter conhecimento da legislação aplicável ao Sistema UAB. Logo, não é possível afirmar que houve boa-fé na conduta dele, porquanto assinou o TED-UAB 3296/2015, cujo plano de trabalho contemplava pagamentos a bolsistas, ao arrepio da legislação do Programa UAB, sem prévia consulta a órgãos técnicos, nem respaldo em parecer técnico. Ademais, pela função ocupada, é razoável afirmar que tinha consciência da ilicitude do ato praticado, sendo-lhe exigido conduta diversa, ou seja, deveria negar o pedido de pagamento de bolsas inscrito no plano de trabalho do TED-UAB 3296/2015, em vez de assinar o referido instrumento;

Argumentos

153. O responsável argumenta que, não obstante, na qualidade de Diretor de Gestão, ter assinado o TED-UAB 3296/2015, incumbe à Diretoria de Educação à Distância (DED), a análise técnica dos TEDs oriundos do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) com o intuito de atender às demandas permanentes ao Sistema UAB. Tal atribuição encontra-se prevista regimentalmente no art. 90 da Portaria Capes 105, de 25/5/2017 (peça 559, p. 2)

154. Segundo ele, a competência da DED para análise técnica do TED-UAB 3296/2015 foi reconhecida no Memorando 29/2018/CSF/CGFO/DED (peça 540) que reconhece a ocorrência de irregularidade contida no plano de trabalho que integra o TED, nos seguintes termos:

É fato que as expressões “Bolsa aluno”, “Bolsa pesquisa” e “Bolsa extensão” aparecem nos itens 2 e 2.1, em conjunto com outros termos que denotam o envolvimento de pessoas físicas nas atividades relacionadas ao Sistema UAB, tipo de despesas financiável. Também é fato que não

há previsão normativa para o pagamento de bolsas (pagamentos com frequência constante e valores determinados), para alunos do Sistema UAB, mesmo que para pesquisa e/ou extensão. Deveríamos ter atentado para a inserção dessas expressões no Plano de Trabalho anexado ao TED 3296. Afirmamos que os citados termos não constam nos demais planos de trabalhos anexados a outros TED associados a UFSC, que envolvem recursos do Sistema UAB.

Admite-se, a título de “auxílio financeiro a estudante”, a participação de alunos do Sistema UAB em eventos acadêmicos, em caráter eventual, conforme o Ofício Circular nº 01/2015 – CGPC/DED/CAPES, de 30/01/2015. Adicionalmente, a título de apoio acadêmico, consente-se a contratação de estagiários para desenvolver ações burocráticas e administrativas na gestão dos cursos como uma forma de ajudar na formação dos alunos, observando-se a permanência legal que rege os estágios remunerados.

A concessão e o pagamento de bolsas no Sistema UAB foram inicialmente regulamentados pela Resolução FNDE 26/2009 e, posteriormente, passaram a se submeter a Portaria CAPES nº 183/2016. Tais normativos, estabelecem que o pagamento será executado diretamente pela Capes aos bolsistas. Os mesmos normativos vislumbram o pagamento de bolsas para coordenadores, professores e tutores, atividades ligadas especificamente a oferta dos cursos. O parecer técnico contido no TED 3296 destaca “Cabe mencionar ainda que as informações acerca do pagamento de bolsas, a exemplo da quantidade paga bem como dos beneficiários atendidos, estão consolidadas no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB)”, assim ressaltando que as bolsas vinculadas a oferta dos cursos deverão ser gerenciados pela Capes, mediante sistema informatizado.

155. Sobre as providências adotadas pela DED ante a irregularidade verificada, foi esclarecido que (peça 539, p. 3):

Acerca do Item C do Parágrafo 3º do Memorando nº 8/2018/CGLOG/DGES acrescentamos que esta DED manifestou-se acerca dos fatos envolvendo o TED 3296/2105, através da Diligência 2/2018 (anexo) e do Ofício nº 8/2018-CSF/CGFO/DED/CAPES Nº SEI 0669880, solicitando da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) dados qualitativos e quantitativos que subsidiem análise pormenorizada acerca dos pagamentos viabilizados pelo citado TED. De antemão, afirmamos que despesas ilegíveis serão objeto de solicitação de restituição financeira ao erário, com indicativo de responsabilizações das pessoas físicas envolvidas.

156. Nesse sentido, argumenta que o ato que ordenou a despesa baseou-se no princípio da confiança institucional e da presunção de legitimidade do ato administrativo. Desta forma, segundo ele, não se identifica o apontado nexos causal entre a irregularidade apurada e o ato atribuído, pois não compete a ele a responsabilidade técnica pela aprovação do Plano de Trabalho. Argumenta que agiu com base na presunção de que os atos anteriores estiveram pautados nos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Também refuta que tenha atuado sem prévia consulta a órgãos técnicos ou respaldado em parecer técnico, pois, a análise técnica do Plano de Trabalho e do TED ocorreu no caso concreto em Parecer Técnico registrado no Sistema Eletrônico do Ministério da Educação – SIMEC (peça 539, p. 3).

157. Também de acordo com o responsável (peça 539, p. 3):

toda análise das informações prestadas pela instituição de ensino proponente é de responsabilidade da diretoria indicada no regimento interno da autarquia, de modo que o representante legal da autarquia concedente - no caso o diretor de gestão - irá apenas validar as informações cadastradas, enviando o termo à unidade gestora repassadora vinculada à subsecretaria de planejamento e orçamento (SPO) do MEC. Não há, pois, nesta fase, previsão de devolução do termo para ajustes, devendo o representante agir com base na presunção de legitimidade dos atos administrativos produzidos anteriormente.

158. Assim, conclui que não remanesce o nexos causal, nem a apontada culpabilidade, pois atuou dentro dos limites de sua competência institucional e de acordo com o regimento interno para descentralização de créditos estabelecido pelo próprio Ministério da Educação (peça 539, p. 4).

Análise

159. Não há como acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Weder Matias Vieira, pois ao assinar o TED 3296/2015 ratificou todas as análises e todas as informações ali contidas. Acatar sua defesa, seria reconhecer que sua atuação seria inútil no processo, que sua assinatura não era necessária, uma mera formalidade que não deveria existir. Quando as normas internas da Capes mencionam que cabe ao Diretor aprovar o termo, ele está validando toda a informação ali contida. O responsável atuou de forma decisiva como representante do órgão descentralizador e ao assinar o TED, ordenando a despesa, concordou com os seus termos e análises prévias. Se o erro foi cometido pela análise e despercebido por todos, como tudo leva a crer pelos documentos juntados aos autos, pode ser um atenuante da ação do responsável. Mas o certo é que a assinatura do TED 3296/2015, com o orçamento aprovado na forma como foi proposto pela UFSC, levou a outras irregularidades na concessão de bolsas naquela Universidade. Irregularidades essas que, agora, os responsáveis pela execução na UFSC tentam justificar utilizando-se do argumento de que a Capes autorizou pagamentos de bolsas com recursos de custeio. Assim, a negligência na descentralização teve repercussões outras que extrapolaram uma simples desatenção na análise pela DED.

160. O Regimento Interno da Capes (Portaria 105, de 25/5/2017), em que pese ter sido editado em data posterior ao fato questionado, foi utilizado na defesa apresentada pelo responsável para justificar sua atuação. Nesse sentido, referida portaria assim dispõe sobre uma das competências do Diretor de Gestão (peça 543):

Art. 16. À Diretoria de Gestão compete, de forma articulada com os respectivos Sistemas Federais:

(...)

XIII - ordenar despesas referentes às ações orçamentárias no âmbito de suas atividades;

161. Cabia, portanto ao Diretor de Gestão ordenar a despesa. Ordenar a despesa não é uma mera formalidade. Está previsto no § 1º do art. 80 do Decreto-lei 200/1967 que “Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio”. É a “Autoridade com atribuições definidas em ato próprio, entre as quais as de movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamentos” (IN/DTN 10/1991).

162. Portanto, ao assinar o TED 3296/2015, na qualidade de representante da Capes e ordenador de despesas, o Sr. Weder Matias Vieira avocou a ele a responsabilidade pelo seu conteúdo, devendo suas razões de justificativa serem rejeitadas.

Razões de Justificativa da Sra. Roseli Zen Cerny

163. A Sra. Roseli Zen Cerny, fiscal do Contrato 164/2014, notificada por meio do Ofício 0126/2018-TCU/SECEX-SC, de 7/3/2018 (peça 123), tomou ciência em 15/3/2018 (peça 124) e, após dilação do prazo inicialmente concedido (peças 532-533, 536 e 545), apresentou tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 536.

164. Em que pese em sua defesa à peça 536 ter solicitado nova dilação de prazo, a qual foi concedida (peça 545), a responsável não apresentou nova defesa.

165. A responsável foi ouvida em audiência para que apresentasse suas razões de justificativa para a seguinte ocorrência:

1) **Irregularidade:** omissão na fiscalização e acompanhamento da execução das despesas do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e Fapeu, em descumprimento ao preconizado nos arts. 11, § 1º, e 12, § 1º, incisos I, II e IV, do Decreto 7423/2010, no art. 67 da Lei 8.666/1993 e na cláusula terceira do contrato (achado III.2);

Conduta: omissão na fiscalização e acompanhamento da execução do Contrato 164/2014, conquanto formalmente designada para tal finalidade pela Portaria 164/CCF/2014;

Nexo de causalidade: a inércia em fiscalizar e acompanhar a execução do contrato 164/2014, acarretou descumprimento ao preconizado nos arts. 11, § 1º, e 12, §1º, incisos I, II e IV, do Decreto 7423/2010, no art. 67 da Lei 8.666/1993 e na cláusula terceira do contrato. Ademais, a efetiva fiscalização e acompanhamento do contrato poderia ter evitado as irregularidades descritas nos achados II.3 a II.5 deste Relatório;

Culpabilidade: considerando que foi formalmente designada pela Portaria 164/CCF/2014 para fiscalizar e acompanhar o contrato 164/2014, é razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude da omissão na realização das atividades de fiscal do contrato, sendo-lhe, pois, exigível conduta diversa, ou seja, deveria efetivamente fiscalizar e acompanhar a execução do contrato 164/2014, em vez de omitir-se no cumprimento de tais obrigações;

Argumentos

166. Inicia sua defesa argumentando que a citação é nula por ser genérica, já que “não foi mencionado nenhum ato específico que a responsável deveria ter praticado”. Segundo ela, fiscalizar pode significar inúmeras vertentes e o TCU não especificou qual delas compreende como obrigação inadimplida, prejudicando a ampla defesa e o contraditório (peça 536, p. 1-2).

167. Na sequência, pleiteia, caso não seja tornada nula a citação, a devolução do prazo para apresentação de justificativas, por ser extenso o relatório de auditoria, pela dificuldade em acessá-lo no Portal e-TCU e por ser a citação genérica (peça 536, p. 2).

168. Defende que há ausência de atribuição da responsável para as condutas imputadas. Socorrendo-se da mesma legislação apontada pela equipe de auditoria, argumenta que a adequação dos serviços às regras contábeis e a vistoria que comprova a adequação do objeto aos termos contratuais diz respeito ao recebimento definitivo, que é de atribuição de comissão específica designada conforme art. 73, inciso I, “b”, da Lei 8.666/1993. Para efeitos de fiscalização do contrato, a regularidade foi aferida a partir dos relatórios da coordenação do projeto. Argumenta também que “existe previsão legal que prevê a prestação de contas como momento de apreciação da legitimidade dos atos na execução do projeto”, conforme previsto no art. 11, §1º, do Decreto 7423/2010. Na UFSC a Portaria Normativa 037/GR/2012 estabelece as normas para fiscalização de contratos e não há nesse normativo qualquer disposição específica para fiscalização de contratos fundacionais. Nesse sentido, nenhuma obrigação prevista nessa Portaria Normativa diz respeito aos achados específicos da auditoria. Em conclusão, afirma que não houve omissão, pois não cabia ao fiscal verificar as ocorrências apontadas (peça 536, p. 2-3).

169. Argumenta que há dois tipos de fiscalização: a técnica e a administrativa. Recorre à Instrução Normativa MPOG 02/2008 para definir ambas. Considerando sua formação acadêmica, argumenta que a sua atribuição era a fiscalização técnica, que acompanha apenas a execução do objeto e não os aspectos administrativos do contrato. A responsabilidade administrativa era do coordenador do Núcleo UAB. Ressalta também que a responsável não tinha acesso aos dados contábeis e bancários e nem era responsável por atestar notas ou prestações de contas. Traz por fim, excerto do Acórdão 592/2018-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Bruno Dantas), que em caso similar, reconheceu que ao servidor designado fiscal não cabia a fiscalização contábil e financeira do ajuste, uma vez que suas atribuições se restringiam a uma análise meramente técnica de acompanhamento das atividades previstas no plano de trabalho do projeto, sem que lhe fosse dado acesso à execução financeira ou às contas bancárias do contrato (peça 536, p. 3-6).

170. Segundo a responsável, a UFSC não fornece as condições adequadas para melhor fiscalizar, uma vez que: não há padrões técnicos para aferição dos serviços, especialmente os realizados com suas fundações de apoio; não há clareza nas obrigações do fiscal; não há treinamentos ou formação específica para fiscalização; não há alocação de carga horária específica na jornada de trabalho do servidor para a fiscalização; e não há acesso aos dados referentes à execução financeira (peça 536, p. 6-7).

171. Argumenta também que cabe ao órgão colegiado superior da UFSC a fiscalização na concessão de bolsas, nos termos do artigo 12, §1º, do Decreto 7423/2010.

172. Referindo-se às concessões de bolsa em 2012 e 2013, também argumenta que não pode ser responsabilizada por atos anteriores a sua nomeação como fiscal, em 14/11/2014. Sobre as bolsas, informa que sequer tinha acesso ao sistema de concessões de bolsas da Capes. Sobre os pagamentos de bolsas pela Fapeu, argumentou que não houve violação do contrato 164/2014, pois a fundação de apoio executou aquilo que quem tinha poder decisório na UFSC determinou. Afirma também que só se deve cogitar a responsabilização dos fiscais de contratos nas hipóteses em que ele permite que a Administração Pública seja lesada pelo particular. Não é exigível impor ao fiscal que ele confronte os gestores sobre o acerto ou desacerto de determinada norma contratual (peça 536, p. 7-9).

173. Sobre os achados de superfaturamento na locação de veículos, argumenta que se deram a partir de e-mails trocados entre os servidores da Fapeu e fornecedores e da realização de pesquisa de preços com outros fornecedores. Não se acredita que quaisquer desses métodos estivessem nas atribuições ou competência do fiscal do contrato. Além disso, as contratações não exigiam ateste do fiscal, mas apenas do coordenador do projeto. Ressalta, por fim, que a fiscalização do contrato é quanto aos objetivos do projeto e que os aspectos financeiros ficam a cargo do coordenador (peça 536, p. 9-10).

174. Para que o modelo desejável de fiscalização apontado no relatório de auditoria seja factível, defende a responsável que os fiscais precisam conhecer pelo menos o mínimo de quais rotinas devem adotar e ocorrer designação de carga horária para tanto (peça 536, p. 10).

175. Conclui, requerendo a declaração de nulidade da citação, prorrogação do prazo para apresentar novas razões de justificativa e acolhimento das justificativas ora apresentadas (peça 536, p. 10).

Análise

176. De plano, não se pode acatar a argumentação de que a citação foi genérica. Primeiro, que a responsável foi ouvida em audiência para que apresentasse suas razões de justificativa, com fundamento no art. 43, inciso II, c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU. Segundo, que a sua omissão em fiscalizar e acompanhar a execução das despesas do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e Fapeu, como determina os artigos 11, § 1º, e 12, §1º, incisos I, II e IV, do Decreto 7423/2010, o art. 67 da Lei 8.666/1993 e a cláusula terceira do contrato, ficou evidentemente claro nos autos e devidamente consignado no ofício de notificação. A responsável permaneceu inerte durante toda a execução do contrato, sem qualquer ação com vistas a fiscalizar, conforme designada pela Portaria 164/CCF/2014. A completa omissão da fiscalização contribuiu para que diversas irregularidades fossem cometidas. Além dos pagamentos indevidos de bolsas e superfaturamento em locação de veículos, ocorreram outras irregularidades, facilmente perceptíveis por uma fiscalização minimamente realizada, como o desvio de recursos para aquisição de materiais para departamentos alheios ao Programa UAB e o faturamento de passagens aéreas indevidas. Esses são exemplos de irregularidades que foram cometidas na realização do Programa UAB na UFSC e não houve qualquer atuação por parte da fiscal designada. Assim, foi citada porque justamente deixou de agir, independente de qual sentido possa entender a responsável por fiscalizar.

177. Também não merece acolhida a devolução de prazo para apresentar novas razões de justificativa. Cabe frisar que os processos no âmbito desta Corte seguem rito próprio estabelecido na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno/TCU, não havendo previsão para devolução de prazo, a não ser que a audiência tenha sido indevidamente realizada e deva ser renovada, o que não é o caso aqui discutido. Aliás, a sua solicitação de nova dilação de prazo foi concedida (peça 545). No entanto, a responsável não apresentou nova defesa.

178. Aceitar a sua argumentação de que não cabia a ela verificar os fatos apontados pela auditoria seria o mesmo que dizer que a designação de fiscal é mero ato formal, sem utilidade alguma. Fiscal, como o termo propriamente diz, é para fiscalizar. Fiscalizar no sentido mais comum que se pode encontrar em um dicionário é “verificar se algo está ocorrendo como fora previsto; vigiar; observar atentamente; examinar”. E o contrato firmado com a Fapeu tratava de execução de recursos públicos. Então, no mais amplo sentido da palavra fiscalizar, deveria a responsável verificar a adequação da aplicação dos recursos públicos.

179. Os achados da equipe de auditoria seriam facilmente verificáveis por um acompanhamento interno da Universidade. As informações trazidas pela equipe aos autos constam dos processos de pagamento da Fapeu, aos quais o fiscal deveria ter acesso por prerrogativa do especificado em contrato.

180. A Sra. Roseli Zen Cerny foi designada como a única fiscal do contrato, conforme a Portaria 164/CCF/2014, de 11/9/2014 (peça 24, p. 42). Considerando que o objeto do contrato é a “prestação de serviços para apoio administrativo e financeiro para execução das despesas de custeio do EaD (...)”, não há que se falar que sua responsabilidade era apenas técnica. Não há como acatar que não lhe cabia a fiscalização financeira e contábil, uma vez que à coordenação do Núcleo UAB competia a execução do contrato. E, por certo, quem executa não pode fiscalizar.

181. Também é descabida a afirmação de que a verificação da legitimidade somente deve se dar por ocasião da prestação de contas. A fiscalização tem que ser *pari passu*. Isso está claramente previsto no § 1º do art. 11 do Decreto 7.423/2010. Deixar para fiscalizar a correta aplicação dos recursos somente na prestação de contas não atende ao interesse público de corrigir eventuais desvios na execução.

182. No mérito, a responsável argumenta, em suma, que sua fiscalização era técnica e não financeira. Visava apenas ao cumprimento do objeto contratado e não ao acompanhamento do gasto. Para reforçar essa tese, argumenta que a UFSC não lhe fornece meios adequados para exercer outro tipo de fiscalização, que seriam os critérios para análise, a carga horária adequada e o acesso aos dados a serem fiscalizados.

183. Nesse sentido a responsável tem razão. É notório que na UFSC, além de não se ter regras claras acerca da atribuição dos fiscais, há uma prática corrente de que são personagens figurativos nos contratos, como relatado pela equipe de auditoria. São designados apenas para cumprir a disposição legal. Veja que a UFSC designa professores para fiscalizar contratos firmados com suas fundações de apoio, os quais são lotados no mesmo departamento do coordenador do projeto ou que tem afinidade com o objeto. No presente caso, a Sra. Roseli Zen Cerny é uma especialista em ensino à distância, conforme ela mesma informa à peça 536, p. 4. Não detém, segundo ela, conhecimentos de auditoria e fiscalização. Vê-se que quem a nomeou para fiscal do contrato não esperava dela uma atuação de acordo com as disposições normativas atinentes à matéria, ou seja, fiscalizar de fato a execução do gasto público.

184. De longa data este Tribunal detectou a ausência de fiscalização nos contratos firmados entre as IFES e as FAPs. Por ocasião do monitoramento, realizado com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações e recomendações formuladas pelo Tribunal mediante o Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, foi proferido o Acórdão 3.559/2014-TCU-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz) que, dentre outras medidas, determinou nos seguintes termos:

9.6. determinar ao Ministério da Educação que:

(...)

9.6.2. alerte as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES da ocorrência das seguintes fragilidades, falhas ou irregularidades verificadas, orientando-as, quando cabível, à adoção de providências de suas competências para a solução dos problemas:

(...)

9.6.2.2. os fiscais dos ajustes não vêm sendo designados ou, quando o são, não há anotações formais que comprovem a sua atuação (art. 12, § 1º, II, do Decreto 7.423/2010);

(...)

9.6.2.7. não há rotinas de fiscalização estabelecidas sobre a execução de projetos;

185. O Decreto 7.423/2010 traz a previsão de que a IFES deve zelar pela legalidade, efetividade e economicidade dos recursos envolvidos em cada projeto. Nesse sentido é o art. 11, § 1º:

Art. 11. A instituição apoiada deve incorporar aos contratos, convênios, acordos ou ajustes firmados com base na Lei nº 8.958, de 1994, a previsão de prestação de contas por parte das fundações de apoio.

§ 1º A prestação de contas deverá abranger os aspectos contábeis, de legalidade, efetividade e economicidade de cada projeto, **cabendo à instituição apoiada zelar pelo acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira da situação de cada projeto** e respeitar a segregação de funções e responsabilidades entre fundação de apoio e instituição apoiada (o grifo não é do original).

186. O que se vê na UFSC é que não está ocorrendo esse acompanhamento em tempo real da execução físico-financeira em cada projeto. São designados fiscais sem competência e recursos para verificar a execução físico-financeira e não são deles exigidos o real acompanhamento. São, de fato, figurativos. Não é crível esperar que esse controle seja feito unicamente por órgãos de fiscalização externos à estrutura da UFSC. Cabe à Universidade adotar meios para que, como dito no relatório de auditoria, haja o acompanhamento *pari passu* das atividades e, principalmente, da regularidade do pagamento das despesas em cada projeto.

187. A regulamentação interna que mais se aproxima dessa necessidade é a Portaria Normativa 037/GR/2012, que, a pedido da Pró-Reitoria de Infraestrutura, estabeleceu normas para fiscalização de contratos. Referida norma, em que pese ser originada de uma necessidade de regulamentar a fiscalização de contratos de obras civis e serviços de engenharia, pode ser aplicada aos contratos com fundações de apoio. No entanto, na prática, essa norma não é observada nos contratos que envolvem fundações de apoio.

188. A UFSC deve, como já abordado no relatório de auditoria, adotar medidas concretas para que o acompanhamento de seus contratos ocorra de forma regulamentada, efetiva e tempestiva, para que se evite o desperdício e o uso irregular dos recursos públicos a ela destinados.

189. A responsável não trouxe nenhum elemento que demonstrasse ter atuado para acompanhar a execução do mencionado contrato. No entanto, mesmo ficando caracterizado que não houve nenhuma fiscalização ou acompanhamento da execução do contrato pela Sra. Roseli Zen Cerny, há situações, como visto, que atenuam ou até mesmo justificam a sua omissão.

190. O ambiente criado internamente na UFSC para que não ocorresse o acompanhamento da execução financeira é um fato preponderante. Isso ficou demonstrado ao se designar fiscais sem um mínimo de conhecimento de administração pública, financeira e orçamentária, sem alocar horas de sua jornada de trabalho para a missão e também não disponibilizar os instrumentos de trabalho adequados, como normas claras, treinamento e acesso aos dados e, principalmente, aos documentos da execução.

191. A sistemática implementada internamente na UFSC criou um ambiente que inviabiliza a fiscalização de qualquer contrato. Na UFSC, são nomeados fiscais os professores do mesmo departamento do coordenador do projeto, ou seja, os fiscais são colegas de trabalho dos executores da despesa. Essa proximidade, aliada ao fato de que a maioria dos professores não dispõe de conhecimentos de execução da despesa pública, faz com que, de fato, não ocorra nenhuma fiscalização.

192. Este Tribunal tem entendido que o fiscal do contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições. Foi nesse sentido o Acórdão 839/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. É também nesse mesmo sentido a Decisão 55/1998-TCU-Plenário (relator Ministro Bento José Bugarin), ocasião em que o TCU acatou a inexperiência dos servidores para o desempenho das atribuições a que haviam sido indicados, sem imputação de qualquer sanção.

193. Neste processo, restou evidenciado que a UFSC não proporcionou condições adequadas para o desempenho de tal função pela fiscal do Contrato 164/2014 e, ao contrário do que se esperava, estabeleceu um ambiente de fiscalização pró-forma em que os fiscais designados eram orientados a não fiscalizar. Assim, dada a situação fática encontrada na UFSC, excepcionalmente, deve-se acatar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Roseli Zen Cerny.

194. Contudo, a determinação proposta no relatório de auditoria deve ser mantida e aperfeiçoada. Assim, propõe-se com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do RI-TCU, determinar à UFSC que, no prazo de noventa dias, discipline em norma própria a forma como será realizada a fiscalização de projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico firmados com base na Lei 8.958/1994, de forma a dar cumprimento ao art. 11, § 1º, do Decreto 7.423/2010 e promover mudanças em suas orientações internas para que a atribuição do fiscal de contrato de acompanhar a execução das despesas seja efetiva, periódica e registrada em relatórios claros, objetivos, concisos e que demonstrem inequivocamente se a execução segue os ditames legais, se apresenta a melhor escolha para o interesse público e se está de acordo com as finalidades do programa financiador dos projetos.

CONCLUSÃO

195. Em face da análise promovida nos itens 167 a 180, propõe-se acolher as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Roseli Zen Cerny, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade a ela atribuída, rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Weder Matias Vieira e acatar parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Eleonora Milano Falcão Vieira, Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, Rogério da Silva Nunes e Márcio Santos.

196. Após a análise, restaram sem justificativa as seguintes irregularidades:

a) de responsabilidade da Sra. Eleonora Milano Falcão Vieira: pagamento de 274 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 1º/1/2012 e 10/6/2012, para pessoas que não possuem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, bem como não foram apresentados documentos que comprovem atividades ligadas ao Programa UAB, no montante de R\$ 266.425,00 (evidência 596), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (Achado II.1 do relatório de auditoria);

b) de responsabilidade da Sra. Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz:

b.1) pagamento de 1.729 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 11/6/2012 e 31/5/2016, para pessoas que não possuem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, bem como não foram apresentados documentos que comprovem atividades ligadas ao Programa UAB, no montante de R\$ 1.839.220,00 (peça 597), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (Achado II.1 do relatório de auditoria);

b.2) pagamento de 107 bolsas do Programa UAB, no período de janeiro/2015 a maio/2016, totalizando R\$ 118.745,00, a 31 pessoas que receberam, concomitantemente, bolsas por meio de projetos/contratos firmados entre a UFSC e a Fapeu, custeados com recursos provenientes da Capes, FNDE ou CNPq (peça 74), o que afronta os arts. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006, 9º, §§ 1º, 2º

e 3º, da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 5º, caput e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016 (achado II.2 do relatório de auditoria);

b.3) pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos de verbas de custeio do Programa UAB, no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, no período de 11/9/2014 a 31/5/2016 (peça 43), em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3 do relatório de auditoria);

b.4) pagamento de bolsas em valores superiores ao limite estabelecido no art. 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e no art. 4º da Portaria Capes 183/2016 (R\$ 2.000,00, pagos mensalmente de março/2015 a setembro/2015 e de fevereiro/2016 a agosto/2016, a Jimena de Mello Heredia, totalizando R\$ 28.000,00; R\$ 1.850,00, pagos mensalmente de maio/2015 a maio/2016, a Francielli Schuelter, totalizando R\$ 25.900,00; e R\$ 1.870,00 pagos a Rafael Feijo Vieira Vecchietti, em março/2015) (achado II.4 do relatório de auditoria);

c) de responsabilidade do Sr. Rogério da Silva Nunes:

c.1) pagamento de 154 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 1º/6/2016 a 28/3/2017, para pessoas que não possuem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, bem como não foram apresentados documentos que comprovem atividades ligadas ao Programa UAB, no montante de R\$ 169.880,00 (peça 598), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1 do relatório de auditoria);

c.2) pagamento de 16 bolsas do Programa UAB, no período de 6/2015 a 2/2017, totalizando R\$ 18.330,00, a nove pessoas que receberam, concomitantemente, bolsas por meio de projetos/contratos firmados entre a UFSC e a Fapeu, custeados com recursos provenientes da Capes ou do FNDE (peça 75), o que afronta os arts. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006, 9º, §§ 1º, 2º e 3º, da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 5º, caput e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016 (achado II.2 do relatório de auditoria);

c.3) pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos de verbas de custeio do Programa UAB, no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, no período de 1/6/2016 a 28/3/2017 (peça 43), em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3 do relatório de auditoria);

c.4) pagamento de bolsa de R\$ 1.600,00, a Daniel Francisco Miranda, em janeiro/2017, em valor superior ao limite estabelecido no art. 4º da Portaria Capes 183/2016 (achado II.4 do relatório de auditoria);

d) de responsabilidade do Sr. Márcio Santos:

d.1) pagamento de 38 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 29/3/2017 e 30/6/2017, para pessoas que não possuem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, bem como não foram apresentados documentos que comprovem atividades ligadas ao Programa UAB, no montante de R\$ 44.525,00 (peça 599), o que afronta os arts. 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1 do relatório de auditoria);

d.2) pagamento de quatro bolsas do Programa UAB, referente ao mês de março/2017, totalizando R\$ 3.595,00, a quatro pessoas que receberam, concomitantemente, bolsas por meio do contrato 164/2014 firmado entre a UFSC e a Fapeu, custeado com recursos da Capes (peça 76), o que afronta os arts. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006 e 5º, caput e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016 (achado II.2 do relatório de auditoria);

d.3) pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos de verbas de custeio do Programa UAB, no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, no período de 29/3/2017 a 14/9/2017 (peça 43), em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3 do relatório de auditoria);

e) de responsabilidade do Sr. Weder Matias Vieira: pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos de custeio do Programa UAB, descentralizados pelo TED-UAB 3296/2015 e geridos no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3 do relatório de auditoria).

197. Caberá, portanto, determinar à Capes que adote as medidas de sua competência com vistas ao ressarcimento dos valores das bolsas pagas indevidamente pela UFSC (peças 43, 69 e 600), em afronta aos arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009, 3º, inciso II, alínea “e”, 4º e 5º, caput e parágrafo único, da Portaria Capes 183/2016, 62 e 63 da Lei 4.320/1964, 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006, 3º do Decreto 825/1993 e aos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014.

198. Por fim, a análise demonstrou uma ausência de controles na UFSC para a concessão de bolsas no Programa UAB. Cabe à instituição aperfeiçoar seus controles internos, de forma a, utilizando-se de meios tecnológicos a sua disposição, implementar controle de concessão de bolsas em que fique facilmente disponível ao público em geral as informações dos beneficiários, identificados por nome completo, CPF, departamento de origem, os períodos de vigências das bolsas, os valores e as datas de pagamento, o objetivo e os produtos a serem entregues. Seria um grande serviço a ser prestado à sociedade a inserção digital do relatório de atividades desenvolvidas e/ou do documento produzido pelos bolsistas. Muitos estudos são desenvolvidos nos projetos de pesquisa e extensão, os quais acabam não tendo a adequada publicidade.

199. Por isso, cabe reiterar a proposta de determinações e ciência, constante no relatório de auditoria, com alguns ajustes em decorrência das informações ora manejadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

200. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - **acatar**, nos termos do art. 250, § 1º, do Regimento Interno do TCU, as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Roseli Zen Cerny (itens 163 a 193 desta instrução);

II - **acatar parcialmente** as razões de justificativa apresentadas pelas senhores Eleonora Milano Falcão Vieira, Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, Rogério da Silva Nunes e Márcio Santos (itens 4 a 150 desta instrução);

III - **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Weder Matias Vieira (itens 151 a 162 desta instrução);

IV - **aplicar** aos Srs. Eleonora Milano Falcão Vieira, Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz, Rogério da Silva Nunes, Márcio Santos e Weder Matias Vieira, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V - **autorizar** o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

VI - **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 e não seja possível o desconto determinado;

VII - **determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RI-TCU:

a) à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, examine as irregularidades abaixo caracterizadas e, se for o caso, adote as providências cabíveis para obter o ressarcimento dos valores indevidamente aplicados na execução do Programa UAB, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa às partes envolvidas, comunicando ao TCU os resultados obtidos:

a.1) pagamento de 2.195 bolsas de professor pesquisador/fórmador e tutor a distância, com recursos do Programa UAB, concedidas entre 1º/1/2012 e 30/6/2017, para pessoas que não possuem registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou Moodle) necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, bem como não foram apresentados documentos que comprovem atividades ligadas ao Programa UAB, no montante de R\$ 2.320.050,00 (peça 600), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (Achado II.1 do relatório de auditoria);

a.2) pagamento de 127 bolsas do Programa UAB, no período de janeiro/2015 a março/2017, totalizando R\$ 140.670,00, a quarenta pessoas que receberam, concomitantemente, bolsas por meio de projetos/contratos firmados entre a UFSC e a Fapeu, custeados com recursos provenientes da Capes, FNDE ou CNPq (peça 69), o que afronta os arts. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006, 9º, §§ 1º, 2º e 3º, da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 5º, caput e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016 (achado II.2 do relatório de auditoria);

a.3) pagamento de bolsas para contraprestação de serviços com recursos oriundos de verbas de custeio do Programa UAB, no âmbito do Contrato 164/2014, celebrado entre a UFSC e a Fapeu, no período de 11/9/2014 a 31/5/2016 (peça 43), em afronta às disposições contidas nos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, art. 3º do Decreto 825/1993 e nos itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014 (achado II.3 do relatório de auditoria);

a.4) pagamento de bolsas em valores superiores ao limite estabelecido no art. 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e no art. 4º da Portaria Capes 183/2016 (R\$ 2.000,00, pagos mensalmente de março/2015 a setembro/2015 e de fevereiro/2016 a agosto/2016, a Jimena de Mello Heredia, totalizando R\$ 28.000,00; R\$ 1.850,00, pagos mensalmente de maio/2015 a maio/2016, a Francielli Schuelter, totalizando R\$ 25.900,00; R\$ 1.870,00 pagos a Rafael Feijo Vieira Vecchietti, em março/2015; e R\$ 1.600,00, pagos a Daniel Francisco Miranda, em janeiro/2017) (achado II.4 do relatório de auditoria);

b) à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) que, no prazo de 90 (noventa) dias:

b.1) discipline em norma própria a forma como será realizada a fiscalização de projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico firmados com base na Lei 8.958/1994, de forma a dar cumprimento ao art. 11, § 1º, do Decreto 7.423/2010 e promover mudanças em suas orientações internas para que a atribuição do fiscal de contrato de acompanhar a execução das despesas seja efetiva, periódica e registrada em relatórios claros, objetivos, concisos e que demonstrem inequivocamente se a execução segue os ditames legais, se apresenta a melhor escolha para o interesse público e se está de acordo com as finalidades do programa financiador dos projetos (achado III.2 do relatório de auditoria);

b.2) dê ampla publicidade no Portal <https://ufsc.br/> dos contratos firmados com suas fundações de apoio com vistas a atender plenamente o princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, art. 6º, inciso I) e os ditames do art. 12, § 1º, inciso V, e § 2º, do Decreto 7.423/2010 (achado III.1 do relatório de auditoria);

b.3) na publicidade das despesas que envolvam mais de um centro de custos, faça a divulgação individualizada por curso ou centro e de forma clara e objetiva, seguindo a cronologia de pagamentos, para entendimento do público em geral, evitando a apresentação de listagem de despesas de forma consolidada, parcial e/ou duplicada (achado III.1 do relatório de auditoria);

VIII – **dar ciência** à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) acerca das seguintes constatações, para que adote as medidas internas cabíveis, tais como a implementação de controles e rotinas na gestão das bolsas dos cursos EaD/UAB, de forma a prevenir a reincidência das ocorrências ora relatadas:

a) concessão de 2.195 bolsas de professor pesquisador/formador e tutor a distância do Programa UAB, a pessoas que não possuem os devidos registros nos sistemas internos da UFSC (controles acadêmicos e/ou *Moodle*) ou outros meios necessários para comprovar a prestação das atividades inerentes a função da bolsa recebida, no montante de R\$ 2.320.050,00, entre 1º/1/2012 a 30/6/2017 (peça 600), o que afronta os arts. 5º, inciso III, alínea “g”, 7º e 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 (vigente até 15/12/2015), 3º, inciso II, alínea “e”, e 4º da Portaria Capes 183/2016 e 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (achado II.1 do relatório de auditoria);

b) cumulação irregular de bolsas por quarenta pessoas, que receberam 127 bolsas do sistema UAB diretamente pela Capes, totalizado R\$ 140.670,00, concomitantemente, com bolsas por meio de projetos/contratos firmados entre a UFSC e a Fapeu, custeados com recursos provenientes da Capes, FNDE ou CNPq, no período 1/2015 a 5/2017, o que afronta o disposto no art. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006, 9º, §§ 1º, 2º e 3º, da Resolução CD/FNDE 26/2009 e 5º, caput e parágrafo único, da Portaria/Capes 183/2016 (achado II.2 do relatório de auditoria);

IX – **autorizar** a Secex-SC a autuar processo apartado, tipo representação, para que seja quantificado, com base nos parâmetros ora definidos, o superfaturamento existente em todos os contratos de locação de veículos com motoristas, celebrados com recursos da UFSC, desde 2012, por intermédio das fundações de apoio, com as empresas AJC Viagens e Turismo e S.A Tour Viagens e Turismo, e apurada as responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos (achado II.5 do relatório de auditoria);

X - **arquivar** o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

Secex-SC/D1, em 19 de novembro de 2018

(Assinado eletronicamente)

Leonir Bampi
AUFC – Mat. 3860-1