

Processo TC-004.704/2017-7 (com 128 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se da tomada de contas especial autuada em virtude do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55, TC 034.726/2016-0), que tratou de representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Conforme se depreende daqueles autos de representação, foram constatados 234 processos de pagamentos fraudulentos no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) da UFPR, a título de bolsas de estudo e de auxílio a pesquisadores, destinados a pessoas que não possuíam qualquer vínculo com a instituição. Tais pagamentos fomentaram um desvio de recursos públicos de R\$ 7.343.333,10, no período compreendido entre 2013 e 2016.

Em virtude dessas constatações, o Tribunal de Contas da União (TCU), por intermédio do referido *decisum*, determinou que fossem instaurados 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário. Neles foram promovidas as citações dos beneficiários diretos, bem como dos servidores da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e da Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan) que atuaram nos processos financeiros de pagamento.

Desse modo, os presentes autos versam sobre o dano ao erário decorrente da transferência indevida de recursos públicos ao sr. Norberto Ferreira dos Santos, no total de R\$ 80.000,00.

Promovidas as citações do sr. Norberto Ferreira dos Santos e dos demais responsáveis solidários, e recebidas, em parte, as alegações de defesa, foi elaborada, no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR), a instrução acostada à peça 117, que concluiu, com o aval do corpo diretivo daquela unidade técnica, o seguinte:

“146. Neste processo de tomada de contas especial foi realizada a análise das alegações de defesa dos responsáveis pelos pagamentos fraudulentos concedidos ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos, no ano de 2014, que resultaram no desvio de recursos públicos da Universidade Federal do Paraná, quantificados em R\$ 80.000,00 somente para este beneficiário.

147. Além da defesa apresentada pelo Sr. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiado irregularmente por pagamentos destinados a bolsas de estudo e auxílios a pesquisa, foram também analisadas as alegações de defesa dos cinco servidores da UFPR arrolados como responsáveis no processo.

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

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

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

151. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiário dos pagamentos irregulares: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R\$ 80.000,00 recebidos em sua conta bancária e aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992.

152. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, chefe da UOF/PRPPG à época dos fatos, responsável pela autuação dos processos fraudulentos, de forma intencional e dolosa: imputação da responsabilidade pelo ressarcimento dos R\$ 80.000,00 desviados, aplicação da multa do art. 57, da Lei 8.443/1992, e inabilitação da servidora para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

153. Graciela Ines Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, responsável pelo atesto da liquidação das despesas irregulares dos nove processos financeiros destinados ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos, no valor total de R\$ 80.000,00, em desconformidade com o art. 63, da Lei 4.320/1964: aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a ex-pró-reitora substituta é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 26 (vinte e seis) processos de tomada de contas especial, haja vista ter atestado a liquidação de um total de 215 (duzentos e quinze) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R\$ 6.946.133,10.

154. Guiomar Jacobs, na condição de diretora do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em oito dos nove processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor de R\$ 67.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que a servidora é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 21 (vinte e um) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 102 (cento e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R\$ 3.008.599,10.

155. André Santos de Oliveira, na condição de diretor do DCF/Proplan, responsável pela declaração emitida em um dos nove processos financeiros de pagamento concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor de R\$ 12.500,00, atestando que os processos financeiros de pagamento fraudulentos haviam sido devidamente examinados quanto aos aspectos formais e legais em relação aos estágios de empenho e liquidação, estando em condições de prosseguir, em desconformidade com os subitens 11.9, 11.12 e 11.13 das Normas de Execução Orçamentária e Financeira da UFPR (NEOF): aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, sem condenação em débito, a qual deverá levar em consideração o fato de que o servidor é responsável, pela mesma irregularidade, em outros 24 (vinte e quatro) processos de tomada de contas especial, haja vista ter emitido a mesma declaração em um total de 96 (noventa e seis) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros de pagamento fraudulentos, no valor total de R\$ 2.988.134,00.

156. Julio Cezar Martins, ex-pró-reitor substituto da Proplan, responsável pela autorização dos pagamentos dos nove processos financeiros concedidos ao Sr. Norberto dos Santos, no valor de R\$ 80.000,00, os quais fazem parte de um total de 222 (duzentos e vinte e dois) dos 234 (duzentos e trinta e quatro) processos financeiros irregulares concedidos, no valor total de R\$ 7.031.533,10: dar ciência à Universidade Federal do Paraná de que as autorizações de pagamentos com base em processos

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

157. Assim, no que concerne ao ressarcimento dos recursos públicos desviados da UFPR, permanece a responsabilidade solidária pelo débito de R\$ 80.000,00 atribuído ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiário dos pagamentos, solidariamente com a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da UOF/PRPPG, responsável pela autuação fraudulenta dos processos financeiros de pagamento, nas datas indicadas no item 10 desta instrução.

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

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

Em virtude dessas conclusões, foi sugerido o seguinte encaminhamento (peça 117):

“160.1 considerar revel a Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça;

160.2 rejeitar as alegações de defesa de Norberto Ferreira dos Santos, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira e Guiomar Jacobs;

160.3 julgar irregulares as contas do Sr. Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34) e da Sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça (CPF 203.022.071-04), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso IV, 210 e 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas e fixando-lhes prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas à Universidade Federal do Paraná, acrescidas de encargos legais a partir das datas indicadas até a do efetivo pagamento:

DATA	VALOR (R\$)
02/06/2014	6.500,00
07/07/2014	14.000,00
01/08/2014	15.000,00
02/09/2014	9.500,00
05/09/2014	8.500,00
01/10/2014	12.500,00
12/11/2014	14.000,00
TOTAL	80.000,00

Valor atualizado sem incidência de juros de mora até 2/4/2018: R\$ 99.601,75

160.4 aplicar ao Sr. Norberto Ferreira dos Santos (CPF 611.263.819-34) e à Sra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II

O Ministério Público de Contas anui, no essencial, à proposta de encaminhamento consignada pela Secex/PR.

Inicialmente, no tocante à responsabilização da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça e do sr. Norberto Ferreira dos Santos, respectivamente, responsável pela autuação dos processos fraudulentos para concessão de bolsas e beneficiária de pagamentos irregulares, não há reparos à análise empreendida pela unidade técnica, a qual evidenciou o nexo de causalidade entre a conduta dessas responsáveis e o dano ao erário retratado nestes autos.

Nessa linha, destaca-se que a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, revel no presente processo, ocupava, à época dos fatos, a função de Chefe da Unidade de Orçamento e Finanças da PRPPG. Foi citada em virtude de ter dado início a processos de pagamento não idôneos visando a desviar recursos públicos (peças 65, 72 e 121).

Ocorre que tais processos de pagamento, em regra, apontavam, como beneficiários de bolsas (bolsas para pesquisadores, bolsas de estudos nacionais e internacionais, bolsas sênior e de iniciação científica), pessoas físicas cujas qualificações não os autorizariam receber tais incentivos, pois não possuíam vínculo com a instituição de ensino e/ou a qualificação acadêmica necessária.

Ademais, consoante sintetizado pelo Ministério Público Federal em denúncia apresentada, a responsável também *“elaborava e assinava as planilhas de pagamento, constando a relação dos nomes e CPFs dos falsos bolsistas, extraía cópia da autorização de empenho extraída do processo financeiro de estimativa da rubrica Auxílio a Pesquisador ou de Bolsa, e, então, coletava a assinatura do ‘ordenador de despesas’, no caso, o Pró-Reitor da PRPPG, para, em seguida, serem encaminhados à Proplan para efetivo pagamento”* (peça 116, p. 17).

Os recursos oriundos dos pagamentos fraudulentos eram, em grande medida, repassados pelos beneficiários à sra. Conceição, que os remunerava com quantias que variavam de R\$ 1.500,00 a R\$ 1.800,00 por depósito recebido. Tal informação consta do depoimento daquela responsável ao Departamento de Polícia Federal (peça 115).

Dito isso, o Ministério Público de Contas entende que os elementos constantes dos autos evidenciam o nexo de causalidade entre o dano identificado e a conduta da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, motivo pelo qual suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação solidária em débito e aplicação de sanções, concernentes à multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

No tocante ao beneficiário Norberto Ferreira dos Santos, foram apresentadas alegações de defesa ao Tribunal (peças 108 e 110).

Convém reproduzir excerto da análise empreendida pela Secex/PR (peça 117):

“20. O Sr. Norberto Ferreira dos Santos, beneficiário dos pagamentos irregulares, foi citado por meio dos Ofícios 613, 801, 802 e 1314/2017-TCU/SECEX-PR (peças 64, 96, 97 e 103) em razão do recebimento de pagamentos, creditados pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor total de R\$ 80.000,00, a título de bolsa auxílio a pesquisador, bolsa de estudos, bolsa de estudos no país e bolsa de iniciação científica, dentre outras, conforme relacionado na planilha constante da peça 58, ante a inexistência de processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas, ante a inexistência de evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de quaisquer outras atividades prestadas à UFPR, considerando ainda a inexistência de vínculos profissionais ou estudiantis com a UFPR, a incompatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas e a inexistência de cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes, condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa.

Argumentos (peças 108 e 110)

21. O responsável, assistido juridicamente pela Defensoria Pública da União, apresentou suas alegações de defesa às peças 108, p. 1-2, e 110, p. 1-8, e anexou os demais documentos às peças 108 e 110:

- Termo de Reinquirição prestado à Polícia Federal (peça 108, p. 3-5);
- Notas Fiscais de prestação de serviços emitidas por Norberto Ferreira dos Santos em favor de Jorge Luiz Bina Ferreira, companheiro de Gisele Aparecida Roland, datadas de 29/10/2014 (R\$ 2.500,00) e 5/11/2014 (R\$ 3.100,00) (peça 110, p. 9);
- Extrato bancário da conta corrente 67165-7, agência 370, da Caixa Econômica Federal, de titularidade da responsável, do período de janeiro a dezembro de 2014 (peça 110, p. 10);
- Extrato bancário da conta corrente 5074-1, agência 646, do Banco Bradesco, de titularidade da responsável, do período de junho a novembro de 2014 (peça 110, p. 11-12);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Jorge Luiz Bina Ferreira (peça 110, p. 15-19);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Gisele Aparecida Roland (peça 110, p. 20-22);
- Auto de Qualificação e Interrogatório de Aneilda Josefa de Jesus (peça 110, p. 23-36).

22. Em suas alegações de defesa o responsável registra que é uma pessoa de pouca instrução, que exerce a profissão de pedreiro desde 1982 e que não possui nenhum vínculo com a UFPR, embora conste como beneficiário de transferências a título de bolsa de estudo e pesquisa.

23. Declara que foi vítima de uma organização criminosas, a qual utilizou seus dados para se beneficiar indevidamente de verbas advindas da UFPR, sem que tivesse qualquer conhecimento ou auferisse qualquer proveito da fraude.

24. Transcreve trecho do interrogatório prestado no inquérito policial por Jorge Bina, companheiro de Gisele Aparecida Roland, no qual foi registrado que o responsável prestou serviços de pedreiro para Jorge Bina na reforma de sua residência na Rua do Pavão, em Colombo.

25. Afirma que recebeu apenas valores devidos em razão de seu trabalho como pedreiro para o pagamento dos serviços prestados e para a aquisição de material para a reforma da residência de Jorge Bina e Gisele Roland. Acrescenta que os serviços prestados como pedreiro autônomo não contam com controle formal, mas que possui duas notas fiscais que conseguiu recuperar da época da prestação dos serviços.

26. Adiciona outro trecho do interrogatório de Jorge Bina, no qual foi registrado que ele teria gasto cerca de R\$ 40.000,00 na reforma da casa em que reside, na Rua do Pavão, em Colombo.

27. Reitera que não recebeu valores da UFPR de forma indevida, mas apenas pagamentos lícitos pelo serviço que prestou na residência de Jorge Bina e Gisele Roland. Contudo, não tinha conhecimento de qual seria a origem do dinheiro que havia sido utilizado para o pagamento de seus serviços.

28. Transcreve também trecho do interrogatório prestado no inquérito policial por Aneilda, sua ex-companheira, a qual confirma que apresentou o responsável a Gisele para que prestasse serviços como pedreiro na residência localizada na cidade de Colombo/PR.

29. Ratifica que foi usado como 'laranja', que não sabia do esquema fraudulento que girava em torno da UFPR e que não se beneficiou das verbas indevidas.

30. Por fim, requer a exclusão de sua responsabilidade sobre os valores desviados, a intimação da Defensoria Pública da União, de todos os atos processuais, e a contagem dos prazos processuais em dobro, na forma do inciso I, do art. 44, da Lei Complementar

80/1994.

Análise

31. O responsável alega essencialmente que desconhecia o esquema fraudulento, que foi vítima de uma organização criminoso que se utilizou de seus dados para se beneficiar indevidamente das verbas da UFPR, que não auferiu qualquer proveito dos recursos desviados e que apenas recebeu valores devidos em razão da prestação de serviços e da compra de materiais para a reforma da residência do Sr. Jorge Bina e Gisele Roland, ambos apontados como integrantes do grupo criminoso que articulou a fraude na universidade (Denúncia MPF – peça 121).

32. Contudo, em que pese as justificativas apresentadas, não foram trazidos aos autos elementos comprobatórios capazes de ratificar os argumentos registrados pelo responsável.

33. A análise dos extratos bancários da Caixa Econômica Federal (peça 110, p. 10) e do Banco Bradesco (peça 110, p. 11-12) evidenciam que a conta do Banco Bradesco era utilizada pelo Sr. Norberto para o recebimento e pagamento de despesas diversas, enquanto que a conta da Caixa Econômica Federal aparenta ter sido utilizada somente para o recebimento e os saques/transferências dos recursos desviados da UFPR.

34. No extrato bancário da Caixa Econômica Federal estão claramente evidenciados os nove depósitos creditados em favor do responsável, no valor total de R\$ 80.000,00, valores que foram em sua grande maioria sacados em espécie e que teve uma pequena parcela transferida por meio de transferências bancárias, as quais não estão nominadas.

35. Não é possível, todavia, excluir a responsabilidade atribuída ao Sr. Norberto, haja vista que os saques em espécie e as transferências não nominadas não permitem a identificação da existência de possível destinação diversa aos recursos desviados.

36. Da mesma forma, não é possível estabelecer uma correlação entre as notas fiscais apresentadas (peça 110, p. 9), no valor total de R\$ 5.600,00, e os depósitos/saques/transferências emitidos.

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

Assim, ante os fundamentos indicados pela unidade técnica, considerando a materialidade dos recursos recebidos pelo responsável e a não comprovação de pesquisas realizadas, devem as contas do sr. Norberto Ferreira dos Santos ser julgadas irregulares, com condenação, em caráter solidário, em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

III

Passando à análise das alegações de defesa dos demais responsáveis, a Secex/PR, em uníssono, entende que o dano ao erário não deve a eles ser atribuído.

Para chegar a tal conclusão, a unidade instrutiva avaliou a culpabilidade dos gestores em razão de autorizações apostas nos processos que concediam pagamentos indevidos ao beneficiário Norberto Ferreira dos Santos, tendo concluído que, embora tenham praticado atos negligentes, dignos de censura, não deveriam responder solidariamente pelo dano ao erário vislumbrado nestes autos, em virtude de não existirem indicativos de que possuíam conhecimento das fraudes praticadas pela sra. Conceição Mendonça, bem como delas tivessem se beneficiado.

Tais conclusões se alinham ao testemunho da sra. Conceição Mendonça e aos desdobramentos da investigação da Polícia Federal e do processo judicial, que indicam a existência

de um grupo criminoso composto pelas servidoras Conceição Mendonça e Tânia Márcia Catapan, sem a participação dos demais servidores da UFPR arrolados nestes autos.

Com efeito, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, neste caso, em concreto, os elementos constantes nos autos denotam que a responsabilização dos demais responsáveis pelo dano ao erário não seria razoável, mormente porque a sra. Conceição Mendonça buscou, deliberadamente, burlar os controles internos daquela instituição para promover pagamentos indevidos. Identificou fragilidades naqueles controles, testou a fraude e, assim, ludibriou os demais responsáveis.

Nesse ponto, a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal detalha como a sra. Conceição fez testes para verificar se os controles da UFPR identificariam os pagamentos fraudulentos, para, só então, incrementar o desvio de valores. Veja-se o *modus operandi* adotado (peça 116, pp. 15/6):

“Pelos dados fornecidos por CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, no início do ano de 2013, ela e as denunciadas TÂNIA, MARIA ÁUREA e GISELE, na condição de amigas de longa data e conhecedoras das fragilidades dos sistemas de controle e fiscalização da UFPR e da completa falta de transparência e cuidados mínimos com as rotinas administrativas da instituição, notadamente no âmbito da PRPPG - onde CONCEIÇÃO e TÂNIA ainda trabalhavam e MARIA ÁUREA já havia desempenhado suas funções também como Chefe da Seção de Controle, Orçamento e Finanças-, resolveram novamente conjugar esforços para entabular e reativar algum esquema ilícito com o propósito de desviar recursos da Universidade em seu proveito.

Desta feita, ao perceberem no cotidiano do trabalho a evidente fragilidade e vulnerabilidade das rotinas relativas ao pagamento sob a rubrica de bolsas de Auxílio a Pesquisador, que permitia o desembolso para finalidades diversas das previstas, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND reuniram-se e engendraram em conjunto uma maneira de auferir recursos ilicitamente por meio do pagamento desse tipo de bolsa.

De acordo com a estratégia criminosa arquitetada, deveriam ser angariados nomes e CPFs de pessoas que fossem da confiança dessas denunciadas, a fim de que passassem a figurar como bolsistas da UFPR e depois concordassem em ir ao banco e sacar os valores ilicitamente creditados em suas contas pela UFPR, para repassá-los às articuladoras das fraudes, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND. Para tanto, tais pessoas escolhidas deveriam fornecer um currículo simples para que fosse montado e instruído um falso processo de concessão do auxílio.

Bem delimitada como se daria a forma, organização, logística e operacionalização do esquema, CONCEIÇÃO, inicialmente, forjou e autouou dois processos fraudulentos de pagamento e elaborou as respectivas planilha de pagamento e autorização de empenho, incluindo o nome de apenas alguns poucos beneficiários, deixando os expedientes em questão para coletar a assinatura do ordenador de despesas – no caso, o Pró-Reitor titular da PRPPG, EDILSON SÉRGIO SILVEIRA, ou sua substituta, GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ -, com o objetivo de apurar e testar se o esquema criminoso criado alcançaria sucesso. De acordo com as tratativas criminosas previamente combinadas, os valores auferidos pelos falsos bolsistas seriam, em seguida, rateados entre CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND.

Diante da evidente falta de cuidado, efetivo controle e fiscalização por parte dos seus superiores hierárquicos, houve o crédito em favor desses primeiros falsos bolsistas,

oportunidade em que, diante do sucesso do estratagema, CONCEIÇÃO ABADIA ABREU MENDONÇA, TÂNIA MARIA CATAPAN, MARIA ÁUREA ROLAND e GISELE APARECIDA ROLAND resolveram dar seguimento e ampliar as fraudes, buscando novas pessoas que aceitassem figurar na condição de falsos bolsistas.”

Em razão disso, o Ministério Público de Contas entende que deve prosperar a análise empreendida pela unidade instrutiva, no sentido de não ser atribuído débito aos demais responsáveis arrolados nestes autos.

IV

Muito embora os elementos constantes nos autos somente motivem a imposição de débito à sra. Conceição Mendonça e ao sr. Norberto Ferreira dos Santos, é incontestado que os demais servidores da UFPR chamados a se manifestar reiteradamente falharam em seu poder-dever de fiscalização, tendo, por meio de seus atos omissivos e/ou comissivos, contribuído para o pagamento de bolsas indevidas.

Essa conduta, segundo avaliação do Ministério Público de Contas, motiva, na linha proposta pela unidade instrutiva, a imposição de sanções àqueles que agiram em desconformidade às normas legais.

Propõe a unidade técnica que seja aplicada às sras. Graciela Ines Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04) e Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53) e ao sr. André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 117, p. 25, item 160.5).

Contudo, as sanções devem levar em consideração a gravidade dos atos praticados e sua contribuição para o dano ao erário identificado, bem como outros processos conexos a este sujeitos à jurisdição deste Tribunal de Contas da União.

E nesse contexto, convém lembrar que o TCU, por intermédio do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55), determinou a formação de 27 processos de tomada de contas especial, individualizados por beneficiário das bolsas e auxílios irregulares, com vistas à apuração do débito decorrente da concessão e do pagamento de bolsas e auxílios irregulares.

Em tais processos, essencialmente similares ao presente, figuram como responsáveis, além dos beneficiários e da sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça, diversos gestores da UFPR que atuaram nos processos de autorização de pagamentos de benefícios indevidos.

Nesse cenário, o Ministério Público de Contas entende mais razoável que a avaliação da conduta dos demais gestores da UFPR se dê em processo constituído para esse fim específico, o qual permitirá que o Tribunal possua uma visão global dos atos praticados pelos responsáveis em todos os procedimentos destinados à aprovação de pagamentos de benefícios e auxílios indevidos.

O exame feito nesses moldes possibilitará diferenciar a conduta dos gestores em virtude de sua contribuição para o dano total e graduar, com mais precisão, as sanções a serem impostas. Possibilitará, outrossim, que o valor individual das multas se mantenha dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Regimento Interno deste TCU (art. 268, inciso II).

Ademais, a análise realizada dessa forma será mais adequada para a racionalidade processual e assegurará uniformidade deliberativa para se analisar, de forma consolidada, a conduta desses agentes.

Tal solução, frise-se, é similar àquela adotada por intermédio do Acórdão 586/2016-Plenário (TC 029.465/2013-3), segundo o qual foi determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de servidores do Ministério do Turismo na formalização e na condução de 43 convênios firmados com a empresa Premium.

Assim, considerando os elementos acima enumerados, entende o Ministério Público de Contas que deve ser constituído processo específico para avaliação das condutas dos demais

gestores da UFPR, os quais não se beneficiaram da fraude identificada.

A esse respeito, presentes os autos no MP de Contas, a defesa da sra. Graciela Ines Bolzon de Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG, apresentou cópia da sentença de absolvição do crime de peculato culposo (art. 312, § 2º, do CP), prolatada em 18/7/2018, nos autos do Processo 5012642-24.2017.4.04.7000 (Seção Judiciária do Paraná, 14ª Vara Federal de Curitiba), e respectiva certidão de trânsito em julgado (peça 128, pp. 16/36).

A absolvição deu-se com base no art. 386, inc. VI, do CPP (*“existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (...), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência”*), consoante fundamentos a seguir transcritos, em parte (grifos no original, peça 128, pp. 32/3), os quais podem ser objeto de ponderação no âmbito do processo específico que ora se propõe a constituição:

“A confiança depositada na funcionária Conceição Mendonça, que era até admirada pelos seus pares em virtude de seu vasto conhecimento das engrenagens financeiras da pró-reitoria de pesquisas, o que lhe rendeu um cargo de confiança por décadas, levou a ora ré a assinar de boa-fé os processos financeiros elaborados por Conceição, que inclusive já levava os processos para assinatura abertos na página correta, razão pela qual a pró-reitora nunca teve razões para desconfiar de eventual fraude, mormente advindo de funcionária qualificada de alto escalão, à qual caberia a efetiva conferência da lisura dos processos de concessão de bolsas e auxílios à pesquisa.

Ao que tudo indica, não haveria qualquer motivo para que a ora ré e pró-reitora substituta desconfiasse que tão eficiente e confiável servidora estivesse enganando-a de maneira tão vil e recorrente, induzindo-a em erro ao assinar processos fraudulentos montados por ela mesma, utilizando sua carreira consolidada e seu prestígio na instituição para tanto.

Pelo que se vê do conjunto probatório, aparentemente a servidora Conceição Mendonça orquestrou a fraude de maneira minuciosa, de modo a induzir em erro a ora acusada, ciente de que o dever de conferência das informações era seu, e que GRACIELA nela depositava total confiança, de modo a assinar praticamente ‘de olhos fechados’ o que a experiente servidora lhe passava.

Segundo imaginava GRACIELA, bem como os demais servidores do setor de finanças, se havia um processo financeiro de empenho nas mãos de Conceição, ele só poderia ter sido formado a partir de procedimento prévio junto a uma coordenadoria, no qual deveriam constar os requisitos, qualificações e projeto de pesquisa necessários à concessão de bolsa ou auxílio.

Daí se depreende que não restou configurada a ausência de dever de cuidado **dadas as circunstâncias concretas do caso**, tampouco a previsibilidade dos resultados danosos, por não imaginar a ré que uma servidora antiga, respeitada e detentora de cargo de confiança pudesse estar usando da sua boa-fé para perpetrar uma fraude de tal jaez, criando processos fictícios desvinculados de qualquer projeto de pesquisa, não existindo motivos para que ela nem nenhum outro colega viesse a desconfiar da lisura do seu trabalho.

Houve, portanto, erro da acusada sobre os elementos do tipo, sendo esse invencível, porque poderia ter sido cometidos por outros servidores que viessem a ocupar seu cargo nas mesmas condições em que ocupara.

Excluída a culpa, ausente o elemento subjetivo necessário à conformação do delito previsto no art. 312, § 2º, do Código Penal, pelo quê deve ser a acusada GRACIELA INES BOLZON DE MUNIZ absolvida, com fulcro no art. 386, inciso VI, do CPP.”

V

No tocante à proposta de encaminhamento consignada no subitem 160.12 da análise empreendida pela unidade instrutiva (peça 117), por meio da qual é proposto, em síntese, que a Universidade Federal do Paraná seja cientificada das impropriedades observadas nos processos financeiros que culminaram com o pagamento de bolsas indevidas, entende o Ministério Público de Contas que, adicionalmente, deve ser determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas semelhantes àquelas ocorridas nestes autos voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

VI

Por todo exposto, o Ministério Público de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/PR, divergindo, apenas, do subitem 160.5 da instrução acostada à peça 117, concernente à aplicação de multas, baseadas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aos gestores da UFPR cujas ações permitiram que o sr. Norberto Ferreira dos Santos e a sra. Conceição Abadia de Abreu Mendonça desviassem recursos públicos.

Propõe, em substituição a esse item, que seja determinada a autuação de processo específico para o exame global das práticas administrativas irregulares de todos os demais servidores da Universidade Federal do Paraná que atuaram nas autorizações de pagamento, mas não se beneficiaram da concessão de bolsas indevidas, chamados a se manifestar nos 27 processos de tomada de contas especial instaurados por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário (peça 55).

Adicionalmente, propõe que seja determinado à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar que falhas nos processos financeiros de pagamentos, semelhantes àquelas identificadas nos presentes autos, voltem a ocorrer, informando, nas próximas contas anuais, quais providências foram adotadas nesse sentido.

Brasília, 6 de novembro de 2018.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador