

VOTO

Este processo integra um conjunto de 27 tomadas de contas especiais - TCE instauradas por determinação do Acórdão 291/2017-Plenário, que apreciou representação acerca de irregularidades na concessão de auxílios e de bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (TC 034.726/2016-0).

2. Foram constatados 234 processos de pagamento fraudulentos que foram autuados no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade e eram referentes a bolsas de estudo e a auxílio a pesquisadores indevidamente destinados a pessoas sem qualquer vínculo com a instituição. No período compreendido entre 2013 e 2016, os recursos desviados contabilizaram R\$ 7.343.333,10, e a identificação dessa fraude deu origem à operação "Research", da Polícia Federal.

3. Na mesma deliberação foi determinada a realização de audiência do reitor da UFPR, do pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e da pró-reitora de Planejamento, Orçamento e Finanças - Proplan, em razão da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes, que propiciaram os desvios constatados.

4. Por meio do Acórdão 2.530/2017-Plenário, foi acolhida a defesa do ex-reitor da UFPR Zaki Akel Sobrinho e foram rejeitadas as razões de justificativa do ex-pró-reitor da PRPPG Edilson Sérgio Silveira e da ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, aos quais foram aplicadas multas de R\$ 10 mil e R\$ 5 mil, respectivamente.

5. As TCEs, por sua vez, foram individualizadas em relação a cada beneficiário direto dos pagamentos, que foi responsabilizado em solidariedade com os servidores da PRPPG e da Proplan envolvidos nos respectivos processos financeiros.

6. Os presentes autos tratam dos pagamentos fraudulentos que foram recebidos por Maria Alba de Amorim Suarez, no período de 2013 a 2016, e totalizaram R\$ 739.489,00.

7. Além da beneficiária, foram citados solidariamente Conceição Abadia de Abreu Mendonça, ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças - UOF/PRPPG e responsável pela autuação de todos os processos fraudulentos, em conjunto com dois servidores da PRPPG (ex-pró-reitor e ex-pró-reitora substituta) e seis servidores da Proplan (ex-pró-reitora, ex-pró-reitor substituto e diretores do Departamento de Contabilidade e Finanças - DCF/Proplan).

8. No encaminhamento de mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná - Secex/PR propôs julgar irregulares as contas de Maria Alba com imputação de débito em solidariedade com a servidora Conceição Abadia e aplicação de multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992. Para essa última responsável, propôs ainda a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

9. Em relação aos demais, a unidade técnica afastou nova penalização à ex-pró-reitora da Proplan Lúcia Regina Assumpção Montanhini, já multada no Acórdão 2.530/2017 - Plenário, e propôs aplicar aos servidores restantes (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Guiomar Jacobs, Josiane de Paula Ribeiro, Denise Maria Mansani Wolff, Edilson Sérgio Silveira, Júlio Cezar Martins e André Santos de Oliveira) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem responsabilizá-los pelo débito, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas.

10. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU concordou com as propostas relativas à imputação do débito, à aplicação de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 e à pena de inabilitação. Divergiu, no entanto, em relação à pena dos demais servidores já nestes autos.

11. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram as TCEs referentes a outros beneficiários, propôs que fosse determinada a autuação de processo específico para exame global dos atos irregulares daqueles servidores, que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

12. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas com vistas a acolher o encaminhamento alternativo da Procuradoria em relação aos servidores não condenados em débito e a substituir a proposta da unidade técnica de dar ciência à UFPR sobre as irregularidades constatadas por determinação para aprimoramento dos processos financeiros de pagamento.

I

13. Maria Alba de Amorim Suarez foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudo em diversas modalidades e de auxílios a pesquisador (peça 58).

14. Tais pagamentos foram concretizados sem que a beneficiária tivesse vínculo profissional ou estudantil com a UFPR, sem cadastro de seu currículo na Plataforma Lattes – condição indispensável para o recebimento de bolsas de estudo e pesquisa – e sem que houvesse compatibilidade entre o seu grau de instrução e as bolsas concedidas. Não existiam processos administrativos formalizados para a concessão das respectivas bolsas nem foram apresentadas evidências quanto à realização de produção científica, desenvolvimento de pesquisas, realização de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

15. Na defesa apresentada, essa responsável alegou, em síntese, que:

a) não teria qualquer envolvimento no esquema, não teria tido participação ativa nem saberia, à época, que se tratava de esquema de fraude;

b) teria apenas aceitado auxílio oferecido por Conceição, que teria se apresentado como servidora da UFPR, de “total credibilidade”, e teria oferecido uma bolsa em contrapartida à realização de pesquisas;

c) teria ficado apenas com pequenas quantias, em torno de R\$ 500, e o restante teria depositado nas contas indicadas por Conceição;

d) teria problemas físicos, emocionais e psiquiátricos, que diminuiriam sua percepção da realidade; seria aposentada, honesta e teria sido usada como “laranja”;

e) não teria possibilidade de devolver os valores, que teriam sido repassados para outras contas bancárias conforme orientações recebidas;

f) não seria evidente que deu origem ao dano ou que teve conduta ilegal, já que não saberia a origem do dinheiro nem teria como fraudar os processos administrativos pelos quais os valores eram liberados.

16. Como analisado pela Secex/PR, na instrução reproduzida no relatório precedente, que incorporo as minhas razões de decidir, tais argumentos de defesa são insuficientes para isentá-la de responsabilidade.

17. Os depósitos em sua conta perduraram de março de 2013 a outubro de 2016. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos, e, conforme depoimento prestado na Polícia Federal, essa responsável teria “segundo grau completo em magistério e terceiro grau incompleto” (peça 113, p. 9).

18. Não foi encaminhada qualquer evidência de que a responsável tenha sido judicialmente interdita ou de que haja laudo médico da época comprobatório de sua incapacidade para atos da vida civil. Nesse contexto, não se mostra plausível que a beneficiária tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de 88 depósitos, que totalizaram mais de R\$ 700 mil, ao longo de um período de 3 anos e 7 meses, sem que houvesse qualquer contrapartida em produtos ou serviços.

19. A alegação de que teria ficado apenas com valores “em torno de R\$ 500,00” e teria depositado o restante em contas de outros titulares não foi acompanhada de evidências nem seria suficiente para afastar sua responsabilização pelo recebimento de valores desvinculado de qualquer atividade acadêmica ou prestação de serviço. Além disso, essa informação destoa do depoimento prestado à Polícia Federal pela outra responsável, Conceição Abadia, segundo a qual Maria Alba teria ficado com quantias entre R\$ 1.500,00 e R\$ 1.800,00 de cada parcela depositada em sua conta bancária.

20. Note-se também que a responsável não apresentou comprovantes quer das pesquisas realizadas quer dos depósitos e transferências bancárias para outros envolvidos nas fraudes.

21. Os fatos de supostamente desconhecer a origem irregular do dinheiro e não ter atuado diretamente nos processos administrativos que autorizavam os pagamentos tampouco a eximem de responsabilidade pelo débito. Ainda que não tenha tido participação nas etapas processuais que deram origem aos pagamentos, é patente que a fraude não teria se concretizado sem a sua conivência como titular de conta bancária para a qual os recursos foram direcionados. Ao permitir que a sua conta bancária fosse utilizada para os depósitos decorrentes da fraude, a beneficiária contribuiu diretamente para o mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

22. Dessa forma, suas alegações devem ser rejeitadas.

II

23. A ex-chefe da Unidade de Orçamento e Finanças Conceição Abadia de Abreu Mendonça foi citada solidariamente pelo débito como principal executora da fraude. Essa servidora elaborou as relações que integravam os processos de pagamento fraudulentos e incluíam a beneficiária Maria Alba entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

24. Devidamente notificada, a responsável não compareceu aos autos (peças 64, 82, 137). Deve, portanto, ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992.

25. As evidências sobre a participação dessa servidora revelam a conduta dolosa que visou ao desvio deliberado de recursos da UFPR. Os processos de pagamentos eram instruídos a partir das relações por ela preparadas sem estar relacionados a processos administrativos de concessão da bolsa ou de auxílio e sem evidências da realização de produção científica, de desenvolvimento de pesquisas, de estudos ou de qualquer outra atividade prestada à UFPR.

26. Em depoimento à Polícia Federal, a responsável não só reconheceu a fraude, mas também deu detalhes da implementação da sistemática, que foi inicialmente testada em março de 2013 e teria sido possibilitada pela grande fragilidade e vulnerabilidade dos procedimentos adotados na unidade, de acordo com o entendimento da declarante.

27. Um processo administrativo único com três falsos bolsistas foi forjado, e, após o sucesso dos dois primeiros processos fraudulentos, o procedimento foi sistematicamente replicado no período de 2013 a 2016. No mesmo depoimento, a responsável declarou que o dinheiro ilícito era usado para complementar sua renda e ajudar financeiramente suas filhas (peça 129, p. 7).

28. Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo deliberado intento de desviar recursos da UFPR, o que justifica sua responsabilização solidária no débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, além da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança por oito anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

III

29. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 44-289 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

30. Com efeito, embora tenham atuado nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente da fraude deliberadamente organizada pela servidora Conceição Abadia e pelos demais integrantes do esquema criminoso. Não há evidências de que esses outros servidores tenham se locupletado, e a reprovabilidade de suas condutas está circunscrita ao endosso de processos que haviam sido precariamente instruídos.

31. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorpore como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses oito servidores no débito apurado e examinar as defesas por eles apresentadas para avaliar a aplicação de multas em decorrência de grave infração a normas legais e regulamentares (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992).

32. Nesse sentido, observo que a participação de cada um desses responsáveis tem características próprias, tanto no que concerne à etapa em que se manifestaram nos processos quanto ao número/valor dos pagamentos analisados e autorizados. Conforme informação da unidade técnica, os servidores responsabilizados nestes autos atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários – tratados nas demais TCEs –, conforme tabela a seguir:

Servidor		Processos de Pagamento tratados nestes autos e autorizados por cada responsável		Processos de Pagamento tratados nas 27 TCEs e autorizados por cada responsável	
		Valor	Número de Processos (total 88)	Valor (total desviado em 234 processos R\$ 7.343.333,10)	Número de Processos (total 234)
Graciela Inês Bolzon Muniz	ex-pró-reitora substituta da PRPPG	R\$ 694.489,00	81	R\$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira,	ex-pró-reitor da PRPPG	R\$ 35.500,00	6	R\$ 216.500,00	12
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R\$ 369.300,00	46	R\$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R\$ 257.189,00	30	R\$ 2.988.134,00	96
Josiane de Paula Ribeiro	diretora do DCF/Proplan	R\$ 47.500,00	5	R\$ 483.400,00	13
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R\$ 19.000,00	2	R\$ 242.200,00	6
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	R\$ 46.500,00	5	R\$ 616.200,00	16
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R\$ 25.800,00	3	R\$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R\$ 713.689,00	85	R\$ 7.031.533,10	222

33. Observo que cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as tomadas de contas especiais que envolveram processos de pagamento por ele autorizados. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo *Parquet* para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas apresentadas pelos servidores que autorizaram os pagamentos tratados nas 27 TCEs – mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas.

34. Das alegações apresentadas por esse conjunto de responsáveis, cabe aqui mencionar apenas a solicitação formulada por Graciela Inês Bolzon Muniz para que seja conferida natureza sigilosa a estes autos.

35. Observo que, no âmbito da Administração Pública, prevalece o princípio da publicidade. Nos processos de controle externo do TCU, a regra geral é assegurar o acesso a documentos e a informações utilizados como fundamento para tomada de decisão após prolação de acórdão com decisão de mérito (§ 1º do art. 4º da Resolução TCU 249/2012). Nesse contexto, pedidos de

manutenção de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade há de ser evitada bem como o amparo legal para justificar a classificação de matéria como sigilosa, o que não foi feito pela responsável. Na ausência de amparo legal que fundamente a excepcionalidade, pedidos de sigilo não podem ser atendidos.

36. Por fim, ante a materialidade envolvida nestes autos, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, cabe solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça e Maria Alba de Amorim Suarez em valor suficiente para ressarcir o débito quantificado neste processo (art. 61 da Lei 8.443/1992).

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

ANA ARRAES
Relatora