

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 autuados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG daquela universidade que 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 decorrência da omissão no acompanhamento e/ou fiscalização hierárquica e da falta de controles institucionais eficientes que propiciaram os desvios.

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 chamado a responder 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 Márcio Ronaldo Roland, no ano de 2016, e totalizaram R\$ 81.000,00.

7. Além do beneficiário, 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 dois servidores da Proplan (ex-pró-reitor substituto e servidor que atuou como diretor 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, em essência, julgar irregulares as contas de Márcio Ronaldo Roland e de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, com imputação de débito em solidariedade e aplicação de multas individuais 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 responsáveis, a unidade técnica sugeriu acolher as alegações de defesa de Edilson Sérgio Silveira, porque teria comprovado não ter atuado na liquidação das despesas do Processo Financeiro 5012642-24.2017.4.04.7000, e rejeitar as demais defesas, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a Graciela Inês Bolzon de Muniz e a André Santos de Oliveira, sob o argumento de que, embora tenham atuado nos processos de pagamento fraudulentos, não teriam se beneficiado diretamente das concessões indevidas, e dispensa da imposição de multa a Júlio Cezar Martins, por entender que sua conduta teria menor reprovabilidade.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com a proposta de encaminhamento da instrução, exceto quanto a aplicar as multas estabelecidas art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos servidores indicados nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que os mesmos responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a

outros beneficiários, o *Parquet* propôs determinar a autuação de processo específico para exame global dos atos irregulares dos servidores que participaram das autorizações de pagamento sem se beneficiar diretamente das bolsas indevidas.

11. Com os destaques e o acréscimo a seguir mencionados, alinho-me em grande parte às conclusões da Secex/PR, divergindo apenas para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

12. Márcio Ronaldo Roland foi citado como beneficiário dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudos e de auxílios a pesquisador (peça 58).

13. Destaque-se que tais pagamentos irregulares foram concretizados sem que o beneficiário 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.

14. Na defesa apresentada, com a assistência da Defensoria Pública da União no Paraná, esse responsável alegou, em síntese, que (peça 103):

a) não saberia, à época, que se tratava de esquema de fraude;

b) os pagamentos em sua conta bancária não identificariam a origem do dinheiro e teriam sido recebidos de boa-fé a pedido de sua irmã, Gisele Aparecida Roland, sob a informação de que corresponderiam a prestações de um imóvel vendido pelo marido dela;

c) os valores teriam sido entregues integralmente a sua irmã, que não aceitaria a realização de transferências bancárias; e

d) o dano à UFPR decorreria de inércia, ineficiência e negligência do próprio ente no controle dos atos administrativos.

15. Como analisado pela Secex/PR na instrução reproduzida no relatório precedente, que incorporo às minhas razões de decidir, tais argumentos de defesa são insuficientes para elidir os indícios de irregularidades ou isentá-lo de responsabilidade.

16. Os seis depósitos em sua conta ocorreram no período de junho a outubro de 2016. Não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos, e, conforme depoimento prestado na Polícia Federal, esse responsável teria “segundo grau completo” (peça 103, p. 55/9).

17. Nesse contexto, não se mostra plausível que o beneficiário tenha percebido com naturalidade o recebimento em sua conta bancária de vários depósitos, que totalizaram mais de R\$ 80 mil, sem questionar a sua verdadeira finalidade.

18. Aliás, no próprio depoimento prestado, o responsável afirmou que tinha conhecimento de comportamentos inadequados por parte de sua irmã em “esquemas” na UFPR e “desconfiou que os valores tinham origem ilícita”, porém isso não o impediu de continuar a recebê-los em sua conta e a efetuar saques logo em seguida.

19. Ante a observação de que estava auferindo o benefício do seguro-desemprego, com movimentações apenas de pequenos valores em sua conta (como mostram os extratos bancários juntados - peça 103, p. 16/9), em contraste com os vultuosos depósitos, não há como acatar a alegação de que atuava de boa-fé.

20. As evidências são em sentido contrário, pois, ao que tudo indica, beneficiou-se dos valores provenientes da fraude. Como apontou a unidade técnica, não se pode concluir que repassou todos os recursos da UFPR para sua irmã, haja vista que não há correlação direta entre os vários saques e os créditos dos recursos públicos. Além disso, a alegação destoa do depoimento prestado à Polícia Federal por outra responsável, Conceição Abadia de Abreu Mendonça, segundo a qual Márcio Ronaldo Roland, sob ameaça “de ir na Polícia Federal denunciar”, dela solicitou R\$ 3.000,00, sendo-lhe transferidos R\$ 1.500,00, e o restante, entregue em espécie (peça 115, p. 28).

21. De qualquer forma, o fato de supostamente desconhecer a origem irregular do dinheiro não o exime 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, o beneficiário contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

22. Assim, e considerando que o responsável não apresentou comprovantes das pesquisas realizadas ou das entregas dos valores para os envolvidos nas fraudes, suas alegações devem ser rejeitadas e suas contas, julgadas irregulares, com imputação do débito e aplicação de multa em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

23. Vale notar que Márcio Ronaldo Roland requereu a atribuição de sigilo aos depoimentos extraídos do Inquérito Policial 5060454-96.2016.4.04.7000, anexados à sua defesa (peça 103, p. 1).

24. Todavia, considero que não cabe adotar essa medida. Embora o art. 20 do Código de Processo Penal assegure ao inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade, os referidos documentos, segundo se deduz da denúncia juntada à peça 116 destes autos, foram trasladados para a Ação Penal 5011971-98.2017.4.04.7000. Depois de ultrapassada a fase investigatória e de publicada a decisão que recebeu a denúncia¹, inclusive contra todos aqueles cujos depoimentos foram anexados à defesa ora analisada, não se vislumbra razão para conferir sigilo a tais documentos no âmbito deste feito, em face das disposições do art. 19 da Resolução TRF da 4ª Região 17/2010².

III

25. 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 o beneficiário Márcio Ronaldo Roland entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

26. Devidamente notificada, a responsável não compareceu aos autos (peças 65, 73, 122). Deve, portanto, ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

27. 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.

¹ Decisão consultada, em 1/11/2018, no endereço eletrônico:

https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701490377734290600078397212719&evento=773&key=139ffc12a3d7f9c4c5a1508c16294b15f17eb47286fc4aad1d6321d3c8dc842&hash=b281a2345610d43a7dc6c99acdb8673b

² “Art. 19. A consulta aos eventos e decisões judiciais será pública e independerá de prévio credenciamento, sem prejuízo do atendimento nas secretarias processantes.”

28. Em depoimento à Polícia Federal (peça 115), 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.

29. 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.

30. 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 a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

31. Entretanto, essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos), situação que desaconselha outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas, ainda que a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admita nova aplicação dessa penalidade ao mesmo responsável por atos distintos, com o cumprimento de forma sucessiva e limitado ao prazo máximo fixado na Lei 8.443/1992, consoante os entendimentos firmados por meio dos Acórdãos 348 e 714/2016 - Plenário (relatores os ministros Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo, respectivamente), com as modificações feitas pelo recente Acórdão 2.702/2018 - Plenário (relator o ministro Bruno Dantas).

32. Observo que a separação das análises em 27 TCEs teve por objetivo otimizar a tramitação processual e, caso houvesse sido autuada uma única TCE com todos os beneficiários, a inabilitação seria aplicada uma única vez. De todo modo, por se tratar de vários atos que consubstanciaram fraudes de idêntica natureza praticadas com a participação preponderante de Conceição Abadia de Abreu Mendonça, a inabilitação pelo prazo máximo de 8 anos é suficiente para cumprir a função educativa e intimidatória da pena, com o objetivo de inibir novos ilícitos, e sua aplicação em apenas um dos processos originários do Acórdão 291/2017 - Plenário homenageia o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual.

IV

33. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 20/194 da instrução reproduzida no relatório precedente), concluiu que, embora reprováveis as condutas dos servidores Graciela Inês Bolzon de Muniz, André Santos de Oliveira e Júlio Cezar Martins, os elementos constantes dos autos e as informações dos processos judiciais demonstram que suas participações devem ser consideradas de menor gravidade.

34. Com efeito, apesar da atuação nos processos financeiros fraudulentos, esses responsáveis não teriam participado efetivamente das fraudes deliberadamente organizadas pela servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça 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.

35. Dessa forma, acolho a manifestação uniforme da unidade técnica e do MPTCU, que incorporo como fundamento da deliberação a ser proferida, no sentido de afastar a responsabilidade solidária desses servidores pelo débito apurado e de examinar as defesas por eles apresentadas apenas 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).

36. 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. De acordo com informações da unidade técnica, esses servidores e Edilson Sérgio Silveira atuaram em pagamentos relativos a outros beneficiários (tratados nas demais TCEs), conforme evidencio na tabela a seguir:

Servidor	Cargo	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 6)	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\$ 67.500,00	5	R\$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira	ex-pró-reitor da PRPPG	R\$ 13.500,00	1	R\$ 216.500,00	12
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R\$ 81.000,00	6	R\$ 2.988.134,00	96
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R\$ 81.000,00	6	R\$ 7.031.533,10	222

37. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento em que atuaram. Nesse contexto, é mais apropriado o encaminhamento proposto pelo MPTCU para que seja realizado, em processo apartado, o exame global das defesas fornecidas pelos servidores envolvidos nos pagamentos tratados nas 27 TCEs, mas não se beneficiaram das bolsas indevidamente concedidas. Porém, é desnecessária nova determinação para constituição do apartado, porquanto essa medida foi implementada no citado TC 004.674/2017-0.

38. Isso também se aplica a Júlio Cezar Martins, até porque em outras TCEs houve proposição pela Secex/PR de lhe imputar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (TC 004.694/2017-1, por exemplo), e a Edilson Sérgio Silveira, pois sua conduta poderá ser avaliada com maior profundidade no apartado a ser autuado.

39. Neste último caso, não obstante a unidade técnica ter proposto acolher suas alegações de defesa nestes autos, por não haver assinado a relação de pagamento relativa ao Processo 23.075.206307/2016-10 (peça 104, p. 56), oportunamente, deverá ser ponderado, entre outras circunstâncias, que o ex-pró-reitor da PRPPG aceitou a transação na Ação Penal 5012642-24.2017.4.04.7000 (peça 129, p. 20), atuou naquele processo ao firmar a autorização de empenho correspondente (peça 104, p. 54) após elaborada a relação de pagamento e foi ouvido em audiência, não só por ter apostado sua assinatura nessa relação, mas também por não ter executado e acompanhado o processo de utilização orçamentária da Proplan de forma adequada, “permitindo a realização de pagamentos irregulares” (peça 67).

40. No mais, registro que, das defesas formuladas 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 (peça 81, p. 16).

41. Destaco 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). Desse modo, pedidos de atribuição de sigilo precisam indicar com exatidão os documentos cuja publicidade deve ser restringida 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, o pedido de sigilo não pode ser atendido.

42. Quanto à proposta do MPTCU de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos com vistas a evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que esse desfecho foi adotado no TC 004.674/2017-0, razão pela qual também é prescindível nova determinação.

43. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta dos responsáveis pelo débito e a necessidade de assegurar o meio mais eficiente à reparação do dano ao erário, é devido replicar aqui a solicitação à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para que adote medidas com vistas ao arresto dos bens de Conceição Abadia de Abreu Mendonça em valor suficiente para garantir o ressarcimento do débito quantificado nestes autos, com implementação da mesma providência em relação ao beneficiário Márcio Ronaldo Roland (art. 61 da Lei 8.443/1992).

44. Por fim, impõe-se determinar à unidade técnica que adote as medidas necessárias quanto à intimação da Defensoria Pública da União e do responsável por ela representado, nos termos aventados pelo MPTCU, e que exclua Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00) do rol de responsáveis cadastrados neste processo, uma vez que essa servidora não foi chamada a responder pelas irregularidades apuradas nesta TCE.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2018.

ANA ARRAES
Relatora