

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 Norberto Ferreira dos Santos, no ano de 2014, e totalizaram R\$ 80.000,00.

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 uma servidora da PRPPG (ex-pró-reitora substituta) e três servidores da Proplan (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 Norberto Ferreira dos Santos 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 acolheu parcialmente a defesa da então titular da Proplan, Júlio Cezar Martins, e sugeriu aplicar aos servidores restantes (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Guiomar Jacobs 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 Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas aos responsáveis Norberto Ferreira dos Santos e Conceição Abadia de Abreu Mendonça.

11. Divergiu, no entanto, quanto a aplicar multa aos demais servidores nestes autos. Em vista da informação da Secex/PR de que esses responsáveis atuaram em vários processos de pagamento que integram TCEs referentes a outros beneficiários, o MPTCU propôs determinar a autuação de processo específico para o exame global dos atos irregulares dos 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 para acolher o encaminhamento alternativo do MPTCU em relação aos servidores que não devem responder pelo débito.

II

13. Norberto Ferreira dos Santos foi citado como beneficiário dos pagamentos irregulares recebidos a título de bolsas de estudos e de auxílios a pesquisador (peça 58).

14. 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.

15. Nas defesas apresentadas diretamente pelo responsável, e com a assistência da Defensoria Pública da União, foi alegado, em síntese, que esse beneficiário dos valores desviados:

a) sempre trabalhou como pedreiro e teria recebido apenas o valor aproximado de R\$ 20 mil, decorrente de reforma na casa de Gisele Roland (apontada como integrante do grupo que organizou a fraude);

b) não teria tido acesso aos valores depositados em sua conta bancária da CEF nem ciência da grande movimentação financeira em sua conta;

c) teria sido usado como “laranja”, vítima de uma organização criminosa; seus dados teriam sido utilizados indevidamente, sem que tivesse conhecimento ou auferisse proveito, o que teria sido confirmado por outros depoimentos.

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

17. Os seis depósitos que compõem o débito desse responsável foram direcionados à conta da Caixa Econômica Federal - CEF e ocorreram no período de junho a novembro de 2014. Em contraste com a conta bancária do Bradesco, utilizada no mesmo período para pagamentos de despesas pessoais diversas (peça 110, p. 11), o extrato da CEF indica que essa conta foi utilizada basicamente para recebimento dos valores desviados da UFPR (peça 110, p. 10). As movimentações dessa última incluem, além dos créditos mencionados, saques de valor mais alto e transferências (TED), para os quais não foram apresentados documentos comprobatórios.

18. Não se mostra plausível que o beneficiário tenha percebido com naturalidade a utilização de sua conta bancária para recebimento de valores que não lhe eram devidos e totalizaram R\$ 80 mil em período de seis meses.

19. As duas notas fiscais apresentadas não se prestam a comprovar valores supostamente recebidos pelo responsável como parte de seus serviços de pedreiro (peça 110, p. 9). Com efeito, além de o ano de emissão desses documentos não estar visível, os valores (R\$ 2.500,00 e R\$ 3.100,00) correspondem a apenas 7% do total recebido e não encontram correspondência nos créditos constantes do extrato bancário.

20. Os depoimentos citados apenas mencionaram o fato de o responsável ter prestado serviços como pedreiro, mas nada permitem inferir sobre o não recebimento dos valores desviados, sobre seu desconhecimento acerca da fraude ou mesmo sobre a regularidade dos depósitos realizados em sua conta bancária.

21. Ainda que o responsável 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 responsável contribuiu diretamente para o sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

22. Assim, as alegações de defesa devem ser rejeitadas, e suas contas, julgadas irregulares, com imputação do débito e aplicação de multa.

III

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 o beneficiário Norberto Ferreira dos Santos entre os favorecidos com bolsas e auxílios.

24. Não obstante o ofício de citação tenha sido entregue em seu endereço, essa responsável não compareceu aos autos (peças 65, 72 e 114), o que, da mesma forma, caracterizou sua revelia, 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 de 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 (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.

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.

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 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.

29. 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).

30. 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

31. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 44/145) 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.

32. 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.

33. 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 quatro 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).

34. 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 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 9)	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\$ 80.000,00	9	R\$ 6.946.133,10	215
Guiomar Jacobs	diretora do DCF/Proplan	R\$ 67.500,00	8	R\$ 3.008.599,10	102
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R\$ 12.500,00	1	R\$ 2.988.134,00	96
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R\$ 80.000,00	9	R\$ 7.031.533,10	222
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	-	-	R\$ 616.200,00.	16

35. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as TCEs que envolveram processos de pagamento por ele autorizados. 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 que autorizaram os 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 mencionado TC 004.674/2017-0.

36. 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).

37. 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 há de 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.

38. Quanto às propostas da unidade técnica de dar ciência sobre as irregularidades e do MPTCU de determinar à UFPR que aprimore seus controles internos para evitar falhas nos processos financeiros de pagamentos, anoto que a determinação foi adotada no TC 004.674/2017-0, razão pela qual são prescindíveis outras providências neste momento.

39. 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 Norberto Ferreira dos Santos (art. 61 da Lei 8.443/1992).

40. Por fim, impõe-se determinar à unidade técnica 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 5 de dezembro de 2018.

ANA ARRAES
Relatora