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 Charlene de Mello, no ano de 2015, e totalizaram R$ 49.000,00.

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 quatro servidores da Proplan (ex-pró-reitora e 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 Charlene de Mello 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 (Graciela Inês Bolzon de Muniz, Edilson Sérgio Silveira, André Santos de Oliveira, Júlio Cézar Martins e Denise Maria Mansani Wolff), a unidade técnica sugeriu aplicar 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. Aos ex-pró-reitores da Proplan, titular e substituto respectivamente, Lúcia Regina Assumpção Montanhini e Júlio Cézar Martins, propôs somente dar ciência da irregularidade à UFPR, haja vista as autorizações de pagamento terem sido emitidas com base em análise prévia promovida pela unidade de contabilidade.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU concordou com as propostas relativas às responsáveis Charlene de Mello 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, a Procuradoria propôs determinar a autuação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60709617.

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. Charlene de Mello foi citada como beneficiária dos pagamentos irregulares recebidos a título de diferentes modalidades de bolsas de estudo (peça 58).

14. Os pagamentos irregulares 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 universidade.

15. Os quatro depósitos em sua conta ocorreram no período de junho a setembro de 2015; não foram apresentadas pesquisas ou produtos associados a esses pagamentos.

16. Segundo declarou, acreditava estar prestando um favor a Conceição Abadia Mendonça e Marcia Cristina Catapan ao emprestar sua conta para que aquelas pudessem receber valores presumidamente de trabalho, sob a alegação de que estavam em dívida com a Receita Federal e que, caso tivessem seus salários depositados em suas contas correntes, teriam os valores bloqueados e penhorados pelo Estado. Alegou ter aceitado emprestar a conta por conhecê-las há algum tempo, sendo Márcia Cristina madrinha de seu sobrinho e Conceição amiga de sua irmã.

17. Embora seja admissível a hipótese de que tenha somente prestado o favor, não comprovou ter repassado os valores recebidos, o que suscita a possibilidade de que tenha se beneficiado em alguma medida.

18. Ainda que a 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 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 sucesso do mecanismo implementado para desviar recursos públicos.

19. Assim, diante do fato de ter contribuído para a ocorrência dos desvios e não ter demonstrado que os recursos foram transferidos para as fraudadoras, devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas e julgadas irregulares suas contas, com imputação de débito e aplicação de multa, em quantia próxima a 10% do montante do débito atualizado.

III

20. 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 Charlene de Mello entre os favorecidos com bolsas de estudos.

21. Não obstante o ofício de citação tenha sido entregue em seu endereço, essa responsável não compareceu aos autos (peças 65, 78 e 119), o que caracterizou sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22. 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 universidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60709617.

23. Em depoimento à Polícia Federal (peça 120), a responsável não só reconheceu a fraude, como 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.

24. 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.

25. 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 cargos em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

26. Essa última medida foi adotada no TC 004.674/2017-0 e considerou o prazo máximo estabelecido na norma (oito anos). Na oportunidade da apreciação daquele processo, considerei desaconselhável outra condenação da mesma natureza no bojo de cada uma das outras 26 TCEs autuadas.

27. No entanto, recebi pertinentes ponderações do ministro Walton Alencar e, como a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1.704/2017 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcante, a título ilustrativo) admite 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), proponho aplicar a penalidade de inabilitação à responsável Conceição Abadia de Abreu Mendonça também individualmente no processo que ora apresento. O intuito dessa medida é conferir maior segurança à manutenção da penalidade.

IV

28. Quanto aos demais responsáveis citados, a unidade técnica, após análise detalhada das alegações de defesa (itens 39/257 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.

29. 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. 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.

30. 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).

31. 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:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60709617.

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 4)*	*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$ 40.500,00	3	R$ 6.946.133,10	215
Edilson Sérgio Silveira	ex-pró-reitor da PRPPG	R$ 8.500,00	1	R$ 216.500,00	12
André Santos de Oliveira	diretor do DCF/Proplan	R$ 22.000,00	2	R$ 2.988.134,00	96
Denise Maria Mansani Wolff	diretora do DCF/Proplan	R$ 13.500,00	1	R$ 242.200,00	6
Júlio Cezar Martins	diretor do DCF/Proplan	R$ 13.500,00	1	R$ 616.200,00	16
Lúcia Regina Assumpção Montanhini	ex-pró-reitora da Proplan	R$ 13.500,00	1	R$ 298.600,00	9
Júlio Cezar Martins	ex-pró-reitor substituto da Proplan	R$ 33.500,00	3	R$ 7.031.533,10	222

32. Cada responsável foi chamado a apresentar defesa em todas as tomadas de contas especiais 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 (Acórdão 2.849/2018-Plenário).

33. 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 86, p. 16).

34. 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 devem indicar com precisão 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.

35. 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.

36. Por outro lado, ante a materialidade envolvida neste processo, a gravidade da conduta das 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 à beneficiária Charlene de Mello (art. 61 da Lei 8.443/1992).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60709617.

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 30 de janeiro de 2019.

ANA ARRAES
Relatora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60709617.