CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
NOTA TÉCNICA Nº 2093/2023/COREP2 - ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.104045/2021-03

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

ASSUNTO

Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades reveladas na "Operação Ouvidos Moucos", imputadas à pessoa jurídica **FUNDAÇÃO DE ENSINO E ENGENHARIA DE SANTA CATARINA (FEESC)**, inscrita no CNPJ/ME sob o n.º 82.895.327/0001-33.

REFERÊNCIAS

Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).

Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015.

Instrução Normativa CGU n.º 13, de 8 de agosto de 2019.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU n.º 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer correcional de apoio ao julgamento.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica **FUNDAÇÃO DE ENSINO E ENGENHARIA DE SANTA CATARINA (FEESC)**, inscrita no CNPJ/ME sob o n.º 82.895.327/0001-33, a quem é atribuída a prática das condutas previstas no artigo 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei n.º 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993.

1.2. Mais especificamente, imputa-se à FEESC a conduta consistente em, entre fevereiro e novembro de 2017, firmar e manter contrato de trabalho fictício com DENISE APARECIDA BUNN, como forma de subvencionar o pagamento de gratificação irregular a essa pelo sucesso na obtenção de projetos e aditivos para grupo constituído por professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

1.3. Os fatos apurados decorrem da denominada "Operação Ouvidos Moucos" (IPL n.º 419/2016-SR/PF/SC, processo n.º 5018469-32.2016.4.04.7200), conduzida pela Polícia Federal com apoio desta Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), a qual buscava apurar irregularidades ocorridas na aplicação de recursos federais recebidos pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a criação, desenvolvimento e manutenção de cursos de Educação à Distância (EaD), notadamente os abrangidos pelo sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

1.4. A apuração teve origem em representação formulada ao Ministério Público Federal (MPF) no início de 2014, dando conta de possível malversação de recursos federais recebidos pela UFSC para cursos na modalidade EaD no curso de licenciatura em Física. Contudo, posteriores diligências investigatórias indicaram a existência de prática ampla – abrangendo todo o núcleo de UAB e especialmente o curso de Administração.

1.5. O sistema de UAB adotou, com base na Lei n.º 8.958/1994 e em normativo do Ministério da Educação, regime de execução indireta, em que a gestão administrativa e financeira dos cursos era, mediante contrato, repassada a Fundações de Apoio (FAPs), entre as quais a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Cataria (FEESC), ora acusada.

1.6. No âmbito da Corregedoria-Geral da União (CRG), realizou-se juízo de admissibilidade (Nota Técnica n.º 2397/2020/COREP, 1940456) em que se concluiu pela instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), diretamente pela CGU e de forma individualizada, em desfavor das FAPs mencionadas no parecer elaborado pela Corregedoria-Geral da UFSC após o relatório final da autoridade policial (Parecer n.º 001/2019/GAB/CORG/UFSC, 1940398).

1.7. A situação específica da pessoa jurídica ora acusada foi analisada na Nota Técnica n.º 903/2021/COREP (1940652), em que novamente se concluiu que "[d]i*ante dos fortes indícios de desvio de recursos públicos demonstrados na análise da documentação carreada aos autos, por meio de celebração de contrato fictício para ocultar o pagamento de gratificações no âmbito da execução do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) da UFSC, sugere-se a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização em face da pessoa jurídica FUNDAÇÃO DE ENSINO E ENGENHARIA DE SANTA CATARINA – FEESC, CNPJ nº 82.895.327/0001-33, com fundamento nos incisos III e IV, "d", do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013*".

1.8. Em 26 de maio de 2021, o Corregedor-Geral da União instaurou o presente PAR, "*destinado à apuração de supostas irregularidades praticadas pela Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina - FEESC, CNPJ 82.895.327/0001-33, constantes do Processo Administrativo nº 00190.100944/2021-29*" (Portaria CRG n.º 1224, 1969114).

1.9. Concluídos os trabalhos da comissão, vieram os autos a esta COREP para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 55, II, do Regimento Interno da CGU (Portaria n.º 3.553, de 12 de novembro de 2019) bem como do art. 23 da Instrução Normativa n.º 13/2019.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

1.10. O presente Processo Administrativo de Responsabilização foi deflagrado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) por intermédio da Portaria CRG/CGU n.º 1.224, de 26 de maio de 2021, publicada no DOU n.º 101, de 31 de maio de 2021 (1969114).

1.11. Em 29 de setembro de 2021, foi deliberado o indiciamento da pessoa jurídica acusada (Termo de Indiciação, 2115745), oportunidade em que já constavam dos autos as principais provas que fundamentaram o convencimento preliminar do Colegiado (volumes I e II).

1.12. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU n.º 13/2019, intimando a pessoa jurídica para apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias (E-mail _Termo de Indiciação, 2121679, e Recibo _Termo de Indiciação, 2121696) .

1.13. O prazo para a conclusão dos trabalhos foi prorrogado por 180 dias por intermédio da Portaria CRG/CGU n.º 2.706, de 23 de novembro de 2021, publicada no DOU n.º 223, de 29 de novembro de 2021 (2193624).

1.14. Requerida (2154861) e deferida (2155476) dilação no prazo, a defesa escrita foi apresentada (2225310), ocasião em que juntada documentação (Contrato e anexos (2225316), Dossiê Denise Bunn (2225328), Documento Contabilidade (2225329), Relatório Conformidade e Perfil (2225331) e Documento Integridade e anexos (2225346).

1.15. Nas razões, a FEESC requereu a produção de prova testemunhal, a qual foi deferida e produzida (mídia juntada sob os n. 2262111 e 2262114).

1.16. Encerrada a produção de provas, abriu-se à acusada o prazo de 10 dias para apresentação de alegações a respeito dos elementos probatórios coligidos (2262227), nos termos do art. 20, § 4º, inc. I, da IN n.º 13/2019, não tendo havido manifestação no prazo.

1.17. Em seguida, em 20 de abril de 2022, conforme disposto no artigo 21 da IN CGU n.º 13/2019, a Comissão elaborou seu Relatório Final (2345818), em que concluiu que a **FUNDAÇÃO DE ENSINO E ENGENHARIA DE SANTA CATARINA (FEESC)** incidiu nas infrações administrativas tipificadas nos artigos 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei n.º 12.846/13 e 88, inciso III, da Lei n.º 8.666/93 e sugeriu a aplicação de penalidades de (a) multa no valor de R$ 89.138,86 (Lei n.º 12.846/13, artigo 6º, inciso I); (b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora pelo prazo de 30 dias (Lei n.º 12.846/13, artigo 6º, inciso II); e (c) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (Lei n.º 8.666/93, art. 87, inciso IV).

1.18. Nos termos do artigo 22 da IN n.º 13/2019, o Corregedor-Geral da União, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido, no prazo de 10 (dez) dias (Despacho CRG, 2351246, de 28 de abril de 2022).

1.19. Deferido novo pedido de prorrogação de prazo (2366134), a defesa, em 12 de maio de 2022, juntou pedido de diligência (2370072) e, em 20 de maio de 2022, alegações finais (2378747).

2. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

2.1. Inicialmente, registro que a presente Nota Técnica busca analisar os aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação posterior ao Relatório Final, facultada à pessoa jurídica envolvida.

2.2. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto nas normas vigentes à época (IN CGU n.° 13/2019 e Decreto n.º 8.420/2015), bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição.

2.3. A portaria de instauração (Portaria CRG n. 1.224, 1969114) foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece o art. 13, § 2º, da IN CGU n° 13/2019. O PAR foi instaurado pelo Corregedor-Geral da União, conforme delegação prevista no artigo 30, inciso I, do referido normativo. Ademais, também conforme o referido normativo (artigo 13), da portaria inaugural constou o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo e o prazo de conclusão dos trabalhos, bem assim o nome empresarial e o número do registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da pessoa jurídica que responderia ao processo.

2.4. A portaria de prorrogação (Portaria CRG n.º 2.706, 2193624) foi publicada no dia do vencimento do prazo de 180 dias da portaria inaugural do PAR – esse, contado da publicação da primeira portaria, teve término em dia não útil e, portanto, foi prorrogado para o primeiro dia útil seguinte, consoante expressa previsão do artigo 66, § 1º, da Lei n.º 9.784/1999 –, circunstância que denota a regularidade formal do ato.

2.5. No que se refere à observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, a CPAR oportunizou à pessoa jurídica amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando a visualização integral e o peticionamento eletrônico.

2.6. Nesse sentido, colhe-se que o Termo de Indiciação (2115745) foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 da IN CGU n.º 13/2019, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas que embasaram as conclusões da Comissão.

2.7. Após a lavratura do referido documento, a pessoa jurídica foi intimada para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretendia produzir (E-mail _Termo de Indiciação, 2121679), recebendo a intimação em 29 de setembro de 2021 (Recibo_Termo de Indiciação, 2121696) e obtendo acesso externo a partir de 21 de outubro de 2021, razão por que teve prorrogado o prazo de apresentação da defesa escrita (E-mail, 2155476), procedimento que atende às regras previstas nos artigos 16 e 18 da IN CGU n.º 13/2019.

2.8. O Relatório Final (2345818), por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando os dispositivos legais infringidos e as respectivas penalidades.

2.9. Considerando a regularidade procedimental, passa-se à análise (a) do pedido de diligência formulado após o relatório final; (b) da manifestação final apresentada; e (c) da regularidade do PAR no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para firmar suas recomendações.

PEDIDO DE DILIGÊNCIA

2.10. Após a conclusão dos trabalhos e elaboração do relatório final, a defesa juntou pedido de diligência (2370072) requerendo "*o acesso ao indiciamento da CGU* [redacted] *em especial para servir de subsídios e avaliação no que tange a penalidade sugerida pela Comissão à FEESC, como forma de subsidiar a sua defesa*".

2.11. [redacted]

2.12. Não merece deferimento a medida postulada.

2.13. Isso porque se cuida de pleito manejado a destempo, após a conclusão dos trabalhos, e desacompanhado, diga-se, de pedido de reabertura da instrução, revelando-se inviável seu atendimento no presente momento.

2.14. Ora, julgando o procurador necessário ao exercício da ampla defesa no presente o acesso aos autos [redacted], deveria ter solicitado tal diligência quando de sua inicial manifestação nos autos (2225310) – o que não fez –, pois naquela ocasião foi intimado para especificar as provas que pretendia produzir (IN CGU n.º 13/2019, artigo 16), revelando-se injustificada a demora no pedido de acesso ao processo disciplinar indicado, cuja instauração já fora noticiada nos autos (1940398, fl. 29) antes do início do presente PAR.

2.15. Não fosse isso, avulta tratar-se de prova irrelevante, cuja produção não teria o condão de alterar a situação da pessoa jurídica processada, razão por que a lei autoriza seu indeferimento (Lei n.º 9.784/1999, artigo 38, § 2º). Com efeito, diversamente do que parece entender a defesa, eventual responsabilização administrativa do agente público indicado em nada afastaria a responsabilização da pessoa jurídica FEESC por seus atos, como ver-se-á *infra*, tampouco teria efeito sobre a penalidade a ser aplicada à pessoa jurídica, cuja dosimetria segue parâmetros objetivos pré-determinadaos, suficientemente esclarecidos pela CPAR.

2.16. Mostra-se impositivo, pois, o indeferimento da diligência postulada.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL.

2.17. A pessoa jurídica foi indiciada pela prática das condutas descritas no artigo 5º, inc. IV, alínea "d", da Lei n.º 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei n.º 8.666/93 (Termo de Indiciação, 2115745), enquadramento mantido pela Comissão quando da elaboração do Relatório Final (2345818).

2.18. Veja-se, a propósito, resumo da indiciação elaborado quando do Relatório Final, *verbis*:

> **4.1 - Indiciação**
>
> 13. Ao tempo da elaboração do Termo de Indiciação, a análise sistemática do conjunto probatório permitiu à CPAR formar convicção no sentido de que os elementos de prova presentes nos autos eram coerentes e apontavam no sentido de suposto cometimento de ilícitos pela FEESC. Razão pela qual decidiu por indiciar a citada pessoa jurídica nos seguintes termos:
>
> a. celebrar contrato de trabalho fictício com a finalidade de ocultar o pagamento de gratificações ilegais decorrentes de projetos prospectados;
>
> o pagamento de gratificação ilegal com fulcro em contrato de trabalho fictício deve ser enquadrado no art. 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III da Lei nº 8.666/1993, uma vez que configura fraude à licitação pública e/ou contrato dela decorrente, comportando-se de modo inidôneo.

2.19. De acordo com as provas especificadas pela CPAR, a **FUNDAÇÃO DE ENSINO E ENGENHARIA DE SANTA CATARINA (FEESC)** teria, em 1º de fevereiro de 2017 (2225328, fls. 10-11), no âmbito da gestão de contrato de repasse de recursos firmado com a UFSC mediante dispensa de licitação, firmado contrato de trabalho fictício com a Sra. DENISE APARECIDA BUNN, como forma de ocultar o pagamento de gratificação ilegal a essa pelo sucesso na obtenção de projetos e aditivos para grupo constituído por professores ligados ao curso EaD da Faculdade de Administração da UFSC, demonstrando, assim, que não possui idoneidade para contratar com a Administração.

2.20. Considerando que a pessoa jurídica acusada, no entender da CPAR, não logrou êxito em refutar as acusações constantes do Termo de Indiciação (2115745), o Relatório Final ratificou as imputações iniciais, concluindo que a **FUNDAÇÃO DE ENSINO E ENGENHARIA DE SANTA CATARINA (FEESC)** praticou os atos lesivos tipificados no artigo 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no artigo 88, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 e recomendando, por tal razão, a aplicação das seguintes penalidades: a) multa no valor de R$ 89.138,86; b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora; e c) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do artigo 6º, incisos I e II, da Lei n.º 12.846/2013 e do artigo 87, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993.

2.20.1. Segue análise dos argumentos trazidos pela acusada na manifestação após o Relatório Final.

2.20.2. **ARGUMENTO 1**

2.20.2.1. Vê-se pretender a pessoa jurídica acusada o arquivamento do feito, arguindo ofensa ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório em razão da utilização pela Comissão de elementos de informação colhidos durante o inquérito policial, pois "*a FEESC em momento algum se manifestou naquele inquérito e sequer foi indiciada*".

2.20.2.2. [redacted].

2.20.2.3. Não lhe assiste razão.

2.20.2.4. O primeiro ponto constitui, em verdade, reiteração de argumento suscitado pela pessoa jurídica na defesa escrita inicial (2225310), assim analisado pela CPAR quando do Relatório Final (2345818), *verbis*:

> **4.2.1 – Análise do argumento 1 (violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal)**
>
> Argumento
>
> 16. A FEESC afirma que foi tomada pelo fator surpresa ao ser citada para apresentar defesa, uma vez que em momento algum foi chamada no âmbito do IPL no 419/2016-SR/PF/SC) para prestar qualquer tipo de esclarecimento ou informações, isso a fim de garantir a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal.
>
> 17. Para que a FEESC pudesse ser indiciada, ela necessariamente deveria ter figurado como acusada no processo, ou seja, teria que ser notificada como tal para acompanhar toda a produção de provas, assegurando-se também a sua intimação para interrogatório, sob pena de serem violados os princípios do contraditório e da ampla defesa.
>
> 18. Ademais, analisando de forma pormenorizada, o presente indiciamento, data vênia, não qualificou a conduta da pessoa jurídica FEESC nem cientificou previamente, tampouco na fase de Inquérito Policial, negando-lhe a oportunidade de exercer o seu direito ao devido processo legal.
>
> 19. Portanto, diante dos fundamentos legais e doutrinários acima expostos, não restam dúvidas que a inobservância dos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, no presente indiciamento, leva à nulidade do indiciamento, requerendo-se, por conseguinte, o seu devido arquivamento.
>
> Análise

> 20. No que diz respeito à observância aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, foi conferido à FEESC amplo e irrestrito acesso aos autos, mediante concessão de acesso externo ao SEI para visualização integral do processo e peticionamento eletrônico, sem qualquer violação ou restrição aos direitos, sendo-lhe assegurada a presença em todos os atos processuais realizados.
>
> 21. Nessa linha, a FEESC teve acesso a todas as provas e aos argumentos trazidos pela CPAR no termo de indiciação, bem como a oportunidade de apresentar defesa escrita, com os argumentos técnicos e jurídicos que entendeu suficientes para afastar o enquadramento legal atribuído pela CPAR às irregularidades a ela imputada, garantido o exercício da ampla defesa, essencial à condução do PAR.
>
> 22. Além disso, durante o transcurso do processo a defesa apresentou documentos e manifestações que julgou oportuno, bem como solicitou a produção de provas. A propósito, por ocasião da apresentação da defesa escrita, a FEESC assim se manifestou a respeito do seu direito de produzir provas:
>
> IV - Caso Vossas Senhorias considerem necessária a instrução do feito, requer seja deferida a ampla produção de provas, especialmente por meio de prova testemunhal cujo rol segue abaixo, a fim de oferecer a ampla defesa e contraditório.
>
> 23. Cabe destacar que o inquérito policial e a instância administrativa são autônomos, inclusive, eventuais vícios do inquérito não contaminam o presente PAR, no qual há farta demonstração da participação da defesa, bem como do respeito ao contraditório e da ampla defesa. Por fim, vale destacar que na esfera penal não se pune a pessoa jurídica, exceto na seara ambiental, motivo pelo qual impossível que a pessoa jurídica FEESC tivesse sido indiciada no Inquérito Policial
>
> 24. Não há, portanto, motivação fática a embasar a alegação de não cumprimento do devido processo legal, razão pela qual o argumento não se deve ser aceito.

2.20.2.5. Merecem subsistir as conclusões da CPAR, no particular.

2.20.2.6. Isso porque o inquérito policial é procedimento administrativo de natureza inquisitorial; isto é, prescinde da garantia do contraditório, sendo certo que os elementos de informação colhidos em seu âmbito podem ser - como foram - sujeitos a contraditório diferido, circunstância que em nada macula a validade desses.

2.20.2.7. E o fato de não haver sido a FEESC indiciada pela autoridade policial decorre unicamente da circunstância de que, naquela esfera, apurava-se a responsabilização penal decorrente da prática dos crimes de peculato, concussão, violação de sigilo funcional, inserção de dados falsos em sistema de informações, organização criminosa e lavagem de dinheiro, ilícitos penais que, sabe-se, sequer admitem a responsabilização de pessoas jurídicas, revelando-se despropositada a alegação.

2.20.2.8. A salientar, ainda, como já bem ressaltou a CPAR, que as instâncias de responsabilização penal e administrativa, em regra, atuam de maneira independente, ou seja, as conclusões das apurações no âmbito penal não vincularão as conclusões das investigações da Administração.

2.20.2.9. Convém lembrar que circunstâncias que não afastam a existência dos fatos como, por exemplo, falta de provas para a condenação, não vinculam as apurações em face de entes privados, realizadas pela Administração, já que não implicam negativa de autoria ou materialidade do fato, conforme o entendimento consolidado do STF, a saber:

> AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte, são independentes as instâncias administrativa, cível e penal, excepcionando-se apenas as hipóteses em que é reconhecida, no âmbito penal, a negativa da autoria ou da materialidade do fato. Precedentes. 2. Inexiste violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando é oportunizada ao servidor a faculdade de participar de todo o Processo Administrativo Disciplinar do qual é parte, inclusive com a oportunidade de remarcar perícia médica solicitada. 3. Não se admite, na estreia via do mandado de segurança, a realização de dilação probatória. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC" – grifos acrescidos. (STF, RMS 35469 AgR, Relator Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 11/03/2019)

2.20.2.10. Logo, apenas em situações excepcionais, de negativa de materialidade ou autoria, poderá haver interferência da esfera penal na esfera administrativa, o que não ocorreu na hipótese.

2.20.2.11. [redacted].

2.20.2.12. Aqui, diversamente do que parece entender a defesa, eventual responsabilização disciplinar [redacted] em nada afastaria a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica FEESC, mesmo porque a Lei n.º 12.846/2013 é expressa ao admitir a concomitante responsabilização da pessoa jurídica e "*de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito*" (Artigo 3º). Ainda, em que pese mencionar a defesa que a consulta à ação disciplinar poderia influenciar no cálculo da pena no presente, vê-se que sequer especifica o modo como entende possível, sendo certo que, como já mencionado *supra*, a dosimetria seguiu parâmetros objetivos pré-determinados, suficientemente esclarecidos pela CPAR no relatório final.

2.20.2.13. Não fosse isso, revela-se inviável a pretendida anulação de PAR por cerceamento de defesa em razão da não realização de diligência postulada a destempo, pois observa-se que o causídico deixou de solicitar a produção de prova (já existente, diga-se) no momento oportuno - qual seja, sua inicial manifestação nesses autos (2225310), ocasião em que intimado para especificar as provas que pretendia produzir (IN CGU n.º 13/2019, artigo 16), requerendo-a, ao revés, apenas após o encerramento da instrução.

2.20.2.14. Por isso que não merece acolhida o pleito de arquivamento do feito por cerceamento de defesa.

2.20.3. **ARGUMENTO 2**

2.20.3.1. Postula a defesa, outrossim, o arquivamento em razão da insuficiência probatória, ao argumento de que o depoimento da testemunha FABIANE demonstrou que a Sra. DENISE APARECIDA BUNN efetivamente cumpria a carga horária e as tarefas que lhe foram incumbidas no contrato de trabalho. No mesmo sentido, argumenta que o contrato estava sujeito à fiscalização da UFSC, inclusive com fiscal de contrato nomeado (2225316, fl. 65), bem assim que havia controle de jornada mediante registro de folha de ponto (2225328, fls. 18-31). Refere que o relatório final não especifica quais seriam os funcionários da FEESC supostamente envolvidos no esquema e que "*a obrigação da FEESC se limitou a fazer a gestão administrativa e financeira do Contrato n.º 271/2016, ou seja, o poder de execução do contrato era do coordenador do projeto (docente da UFSC), o qual também era o ordenador de despesas*", tendo todas aplicações de recursos financeiros pela FEESC ocorrido em estrita observância do Plano de Trabalho elaborado pela UFSC sem a participação da fundação de apoio. Aponta que as mensagens de *Whatsapp* mencionadas no relatório final datam de 2016, ao passo que a contratação objeto do presente ocorreu apenas em 2017. Refere a insuficiência das provas relativamente à autoria da FEESC, pois "*o simples fato de a FEESC ter contratado uma celetista para o projeto em cumprimento contratual não atrai para si a culpabilidade*".

2.20.3.2. Não merece prosperar a alegação.

2.20.3.3. Trata-se, mais uma vez, de reiteração de argumentos utilizados pela defesa no curso do *iter* processual, tendo a CPAR rejeitado-os nos seguintes termos em seu Relatório Final, *verbis*:

> **4.2.2 – Análise do argumento nº 2 (ausência de dano, ausência de nexo de causalidade e ausência de conduta ilícita)**
>
> Argumento
>
> 25. A FEESC foi contratada pela UFSC para realizar a gestão administrativa e financeira do projeto intitulado "2º Curso EAD de Aperfeiçoamento em Implementação da Política Nacional de Promoção da Saúde", conforme o objeto e as obrigações que lhe foram atribuídas no contrato nº 271/2016, segundo o qual a fonte originária do recurso era o Fundo Nacional da Saúde – Ministério da Saúde, que repassou o recurso por meio do Termo de Execução Descentralizada de Recurso nº 52/2016 para a UFSC.
>
> 26. A defesa salienta que havia a previsão expressa no anexo II ao contrato nº 271/2016 da contratação de várias pessoas, incluindo Denise Aparecida Bunn. Portanto, não foi iniciativa da FEESC a contratação da colaboradora, mas sim imposição contratual por parte da própria UFSC.
>
> 27. Não se pode esquecer que a UFSC ainda nomeou um fiscal do contrato, sendo que esse jamais apontou que houve o descumprimento contratual por parte da FEESC ou que Denise Aparecida Bunn, vinculada ao projeto, estivesse cometendo alguma irregularidade, ilegalidade, fraude para que a fundação pudesse tomar alguma medida.
>
> 28. Analisando ainda sob o prisma do cumprimento contratual e as atribuições da FEESC previstas no contrato nº 271/2016, bem como cotejando com a vasta documentação carreada aos autos, não se identifica qualquer lesão ao patrimônio público praticada pela FEESC a fim de que seja compelida a ressarcir o erário.
>
> 29. [redacted]
>
> 30. É necessário esclarecer que para a contratação de celetista para formar a equipe do projeto, a FEESC exige que tenha previsão no anexo II ao contrato firmado com a UFSC, bem como o coordenador/ordenador de despesas (professor da UFSC) faça uma solicitação formal utilizando-se de memorando presente no sistema de gestão e acompanhamento de projetos da FEESC.
>
> 31. Outrossim, o que para Denise Aparecida Bunn poderia significar uma gratificação acertada entre ela e a coordenação do projeto, o fato é que para a FEESC ela foi contratada no regime celetista por previsão contratual (anexo II ao contrato UFSC nº 271/2016).
>
> 32. Como já afirmado anteriormente, coube à FEESC tão somente a gestão dos recursos, isso em total harmonia com as disposições contratuais e a legislação pertinente, sendo tão somente ressarcida pela gestão administrativa/financeira.
>
> 33. Com efeito, cabia à CGU provar o nexo de causalidade, o que não ocorreu na hipótese. Com isso, é inarredável a improcedência do pleito de penalização a quem não fraudou ou cometeu qualquer irregularidade.
>
> 34. Ademais, a CGU aponta à fl.1.653 que as irregularidades atribuídas à FEESC estão descritas no Relatório da Polícia Federal – IPL n. 419/2016 (doc. SEI n. 1905554), que traz o resultado das investigações realizadas pela Polícia Federal. Todavia, analisando de forma pormenorizada o inquérito policial acima citado, não se constata nenhuma irregularidade atribuída à FEESC apontada pela Polícia Federal no bojo do inquérito.
>
> 35. Cabe esclarecer que apesar da Lei nº 12.846/2013 (Lei anticorrupção) impor a responsabilidade objetiva em consonância com o seu art. 1º, observa-se que ao longo de toda documentação não fica comprovado o interesse ou benefício da FEESC, o qual essa questão é um elemento subjetivo que deveria ser necessariamente comprovado pela CGU. Assim, sem esta comprovação, não pode sobressair a aplicação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) ao caso concreto.
>
> 36. Aliás, por mais que a Lei n. 12.846/2013 (Lei anticorrupção) seja de responsabilidade objetiva, a fraude à Lei n. 8.666/93 é responsabilidade subjetiva, devendo o acusador (CGU) comprovar o prejuízo ou a obtenção de vantagem da indiciada (FEESC), fatos estes ausentes de comprovação nos autos do presente indiciamento.

37. Assim, por todo o exposto, não se constata no processo de indiciamento em epígrafe qualquer prova de dano ao erário provocado pela FEESC, bem como uma conduta ilícita, e até por essas razões a ausência de um nexo de causalidade, uma vez que a fundação cumpriu integralmente com a sua obrigação na gestão do contrato nº 271/2016, motivo pelo qual requer o acolhimento da presente defesa para o fim de arquivamento em definitivo do presente processo de indiciamento.

Análise

38. Com o advento da Lei nº 12.846/2013, em vigor desde 29/01/2014, o ordenamento jurídico pátrio passou a permitir a responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas que cometem atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira:

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.
>
> Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

39. A leitura do parágrafo único permite observar que as regras consubstanciadas no aludido diploma legal se aplicam, entre outras, às sociedades empresárias e às sociedades simples, bem como a quaisquer fundações.

40. Nesse sentido, e conforme apontado no Termo de Indiciação (SEI nº 2115745), a FEESC realizou pagamento de gratificações consideradas ilegais a Denise Aparecida Bunn, tendo por base contratos de trabalho fictícios, o que fez com que incorresse em condutas tipificadas no art. 5º, inciso IV, alínea "d", da Lei nº 12.846/2013 e no art. 88, inciso III da Lei nº 8.666/1993, pois restou caracterizada a fraude a contrato decorrente de dispensa de licitação, comportando-se de modo inidôneo.

41. As conclusões da CPAR estão fundadas em um conjunto de evidências e provas, produzidas pela CGU, pelo TCU, DPF e MPF, que apontam para o fato de servidores da UFSC e funcionários das FAPs integrarem esquema para fraudar, entre outros, o Contrato nº 271/2016, celebrado entre a UFSC e a FEESC para execução do Projeto de Extensão: "2º Curso EaD de Aperfeiçoamento em Implementação da Política Nacional de Promoção da Saúde", financiado com recursos públicos federais oriundos do Fundo Nacional de Saúde – Ministério da Saúde, através do Termo de Execução Descentralizada de Recursos nº 52/2016

42. Cumpre ressaltar, no entanto, que é lícita a celebração de instrumento contratual ou congênere entre as instituições federais de ensino superior – IFES e as respectivas FAPs, havendo, inclusive, suporte normativo para tanto. Nessa linha, as relações entre as IFES e as FAPs são reguladas pela Lei nº 8.958/94, que estabelece que as IFES poderão celebrar convênios e contratos com as FAPs com a finalidade de apoiar atividades específicas. Tais convênios e contratos são regidos, por sua vez, pelo inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

43. A Lei nº 8.958/94 disciplina ainda que, para a consecução dos convênios ou contratos firmados com as IFES, as FAPs deverão adotar regulamento específico para as aquisições e contratações de obras e serviços. Ademais, por força do disposto no Decreto nº 8.241/2014, exige-se que os procedimentos ali previstos atendam aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da probidade, da publicidade, da transparência, da eficiência, da competitividade, da busca permanente de qualidade e durabilidade, e da vinculação ao instrumento convocatório. Observa-se, portanto, que apesar de não serem parte da Administração Pública, as FAPs devem observância a uma série de regulamentos de Direito Público.

44. Nesse rumo, é preciso esclarecer que neste processo não é questionada a regularidade da celebração, em si, do Contrato nº 271/2016. O que se busca é apurar se a execução do contrato de trabalho firmado entre a FEESC e a sra. Denise Aparecida Bunn respeitou os ditames legais.

45. Conforme pontuado no Parecer nº 001/2019/GAB/CORG/UFSC, não soa razoável eximir as FAPs da responsabilidade da regular aplicação dos recursos por elas administrados e decorrentes de contrato e/ou convênio celebrado com as IFES: (SEI nº 1940398, p. 10/11)

> A Fundação de Apoio é contratada para a gestão administrativa e financeira do projeto. É, portanto, no mínimo, solidariamente responsável pela regular aplicação dos recursos públicos, em estrita atenção ao previsto no plano de trabalho e ditames legais. Não pode e não deve ser confundida com mero escritório contábil, de mecânica entrada e saída de recursos. Logo, não me parece possível extrair da responsabilidade das Fundações de Apoio contratadas o ônus pela adequada aplicação dos recursos.

46. Pois bem, aproveitando-se das lacunas deixadas pelas FAPs no que tange à devida transparência e divulgação dos gastos e às prestações de contas dos projetos executados com seu apoio, um grupo de professores da UFSC e de funcionários das FAPs se uniu com a intenção de desviar recursos do Sistema EaD/UAB da UFSC.

47. Importante esclarecer que no caso específico das supostas irregularidades atribuídas à FEESC, o Laboratório de Produção de Recursos Didáticos para Formação de Gestores da UFSC (LabGestão) tinha papel relevante na operação do esquema identificado, pois era o órgão responsável por prospectar os projetos necessários para a realização dos cursos EaD. Destaca-se que tal prospecção estava à cargo de Denise Aparecida Bunn, que era empregada celetista da FEESC, da FAPEU e de outras FAPs contratadas pela UFSC.

48. Em denúncia oferecida pelo MPF à Justiça, o papel desempenhado por Denise é assim relatado (SEI nº 1940624, p. 17):

> DENISE APARECIDA BUNN passou a prestar serviços para o EaD do Curso de Administração em 2009, mediante contratos de trabalhos com uma ou mais fundações. Na deflagração da Operação trabalhava no LabGestão da UFSC na função de Coordenadora de Produção de Recursos Educacionais. Era peça vital na ORCRIM pois mantinha o fluxo de projetos para o núcleo de professores ligados ao LabGestão, preparava os respectivos planos de trabalho inserindo as fictícias funções de coordenações para viabilizar bolsas para os professores do grupo, além de exercer, juntamente com o Coordenador Geral (Gilberto de Oliveira Moritz) a função de comando da equipe técnica do Laboratório, recebendo remuneração elevada proveniente de projetos, além de "gratificações" sob forma disfarçada de contratos de trabalho com horários fictícios e inviáveis. Criou a empresa Le&DE para respaldar serviços profissionais "extras" durante o cumprimento da jornada de trabalho. O grupo criminoso atuava na sua proteção, a fim de a manter no LabGestão.

49. Em que pese a defesa alegar que "não se constata nenhuma irregularidade atribuída à FEESC apontada pela Polícia Federal no bojo do inquérito", a leitura do Relatório da Polícia Federal permite constatar que a contratação de Denise Bunn pela FEESC, por meio do contrato de trabalho firmado em fevereiro de 2017, e custeado com recursos do referenciado Contrato nº 271/2016 (SEI nº

1940624), tinha por objetivo pagar disfarçadamente “gratificações” a contratada, com suposta carga horária noturna: [redacted]

[redacted]

[redacted]:

[redacted]

[redacted]

53. Resta evidenciado, portanto, que o contrato de trabalho entre FEESC e Denise Bunn foi uma das formas utilizadas com o intuito de ocultar o pagamento de “gratificações”, uma vez que não se conseguiu verificar o efetivo cumprimento da jornada de trabalho por parte da Denise Bunn.

[redacted]

55. Considerando que não houve o cumprimento da jornada de trabalho acordada, os valores pagos com fulcro no aludido contrato de trabalho são irregulares e, portanto, constituem dano ao erário.

56. Não cabe à FEESC alegar que estava tão somente cumprindo o Contrato nº 271/2016, firmado com a UFSC, pois, como salientado no aludido Parecer nº 001/2019, a FAP não “pode e não deve ser confundida com mero escritório contábil, de mecânica entrada e saída de recursos” e tem o dever de zelar pela adequada aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados.

57. Assim, não merece prosperar o argumento 2, razão pela qual é rejeitado.

2.20.3.4. Por todo o exposto, entende-se que assiste razão à CPAR quando afirma que se mostra suficientemente evidenciado que a **FUNDAÇÃO DE ENSINO E ENGENHARIA DE SANTA CATARINA (FEESC)**, em 1º de fevereiro de 2017, no âmbito da gestão de contrato de repasse de recursos firmado com a UFSC mediante dispensa de licitação (Contrato n.º 271/2016, 2225328, fls. 1-11), firmou contrato de trabalho fictício com a DENISE APARECIDA BUNN, custeado com recursos do Contrato n.º 271/2016, como forma de ocultar o pagamento de gratificação ilegal a essa pelo sucesso na obtenção de projeto e aditivos para grupo constituído por professores ligados ao curso EaD da Faculdade de Administração da UFSC. Tal contrato, vale dizer, foi rescindido pelo empregador apenas no dia 3 de abril de 2018 (2225328, fl. 16) - diga-se, após a deflagração da "Operação Ouvidos Moucos" em 14 de setembro de 2017.

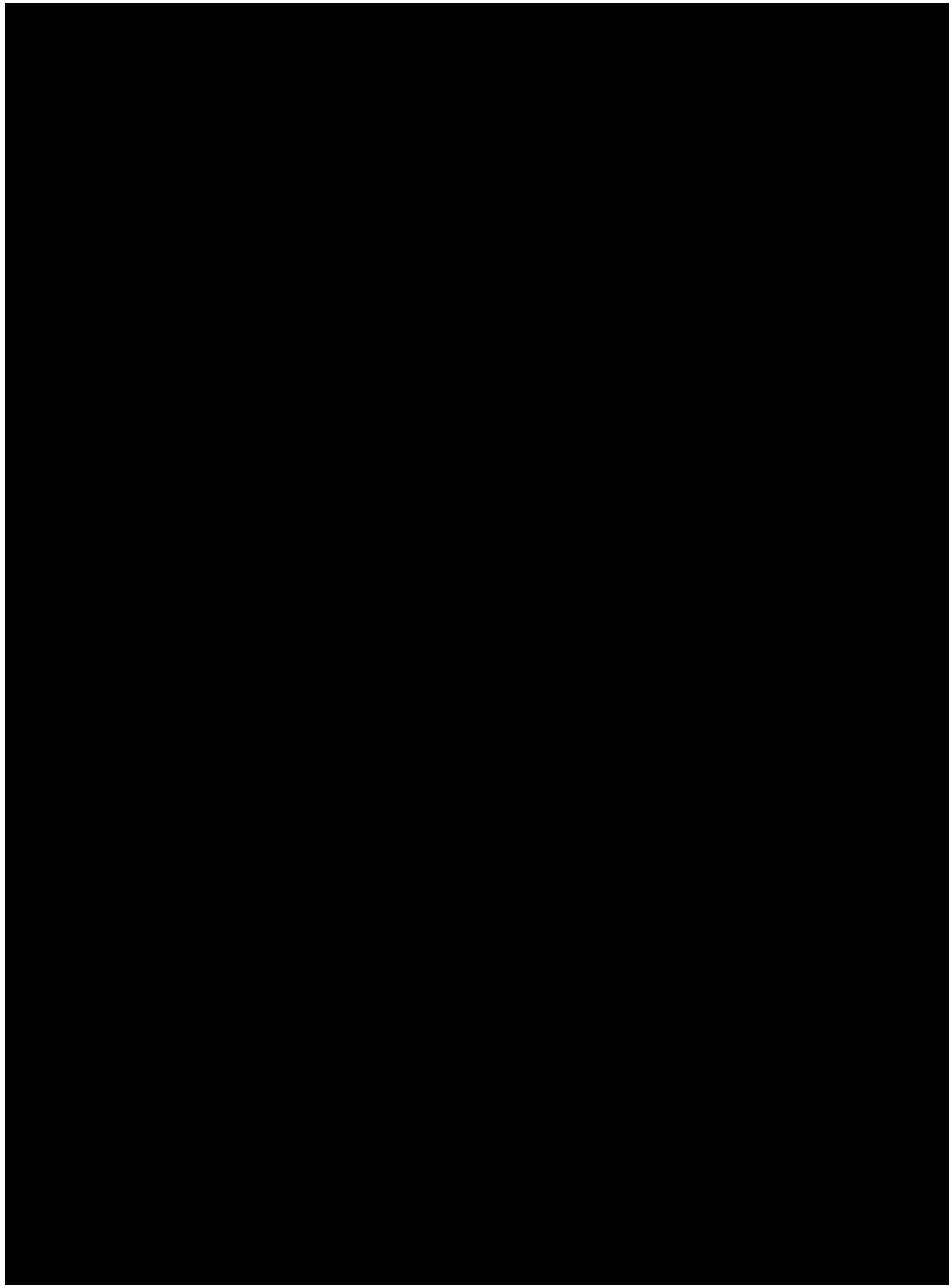
2.20.3.5. [redacted]

[redacted]

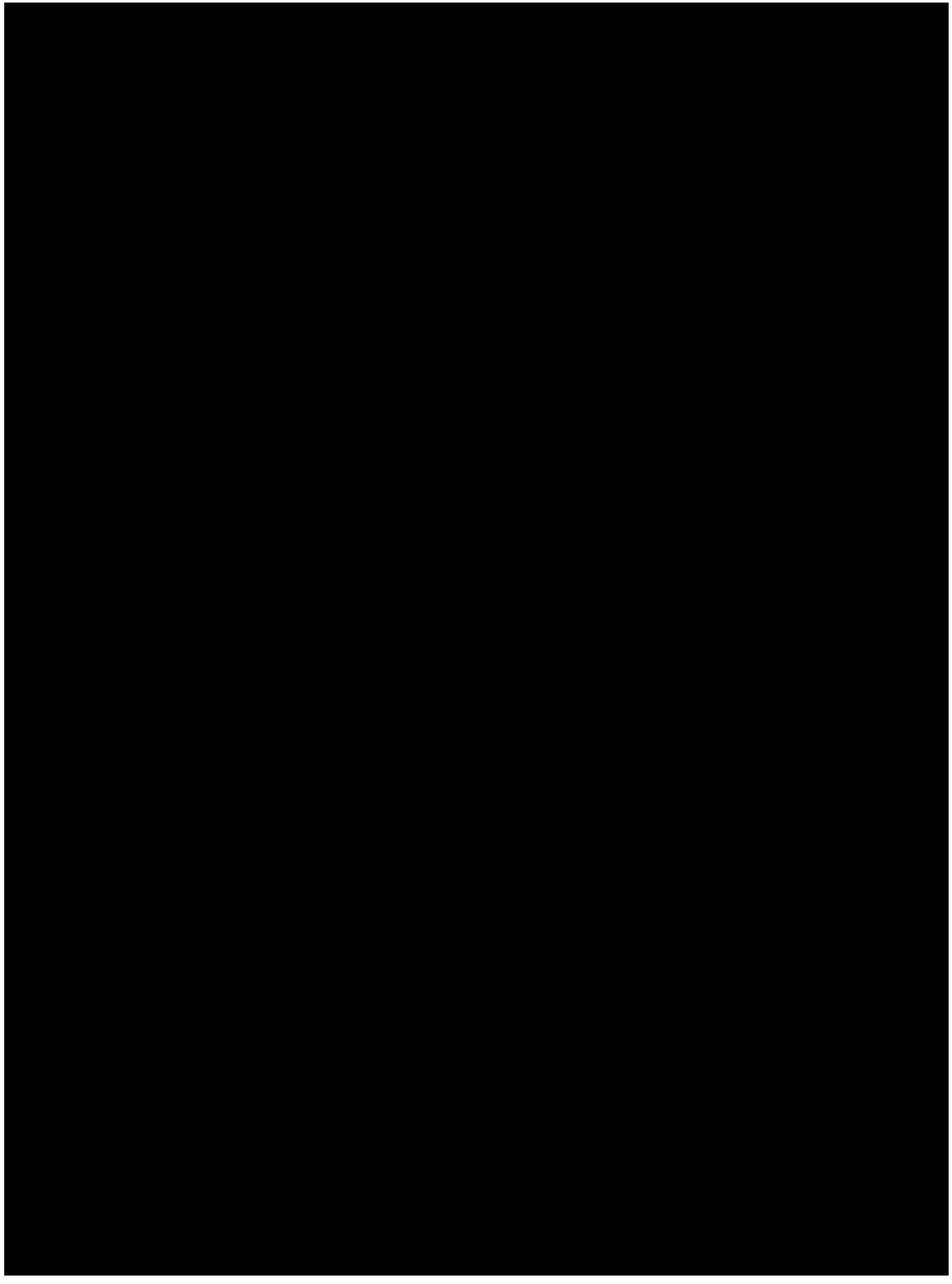
2.20.3.8. A salientar que o contrato de trabalho firmado entre DENISE e a FEESC tinha como objeto o cargo de "supervisor administrativo" e previa jornada de 10 horas semanais, a serem desempenhadas em horário noturno (entre as 20 e 22 horas), bem assim que, no período, a funcionária mantinha vínculos trabalhistas concomitantes com outras três fundações de apoio ligadas à UFSC – totalizando 55 horas semanais.

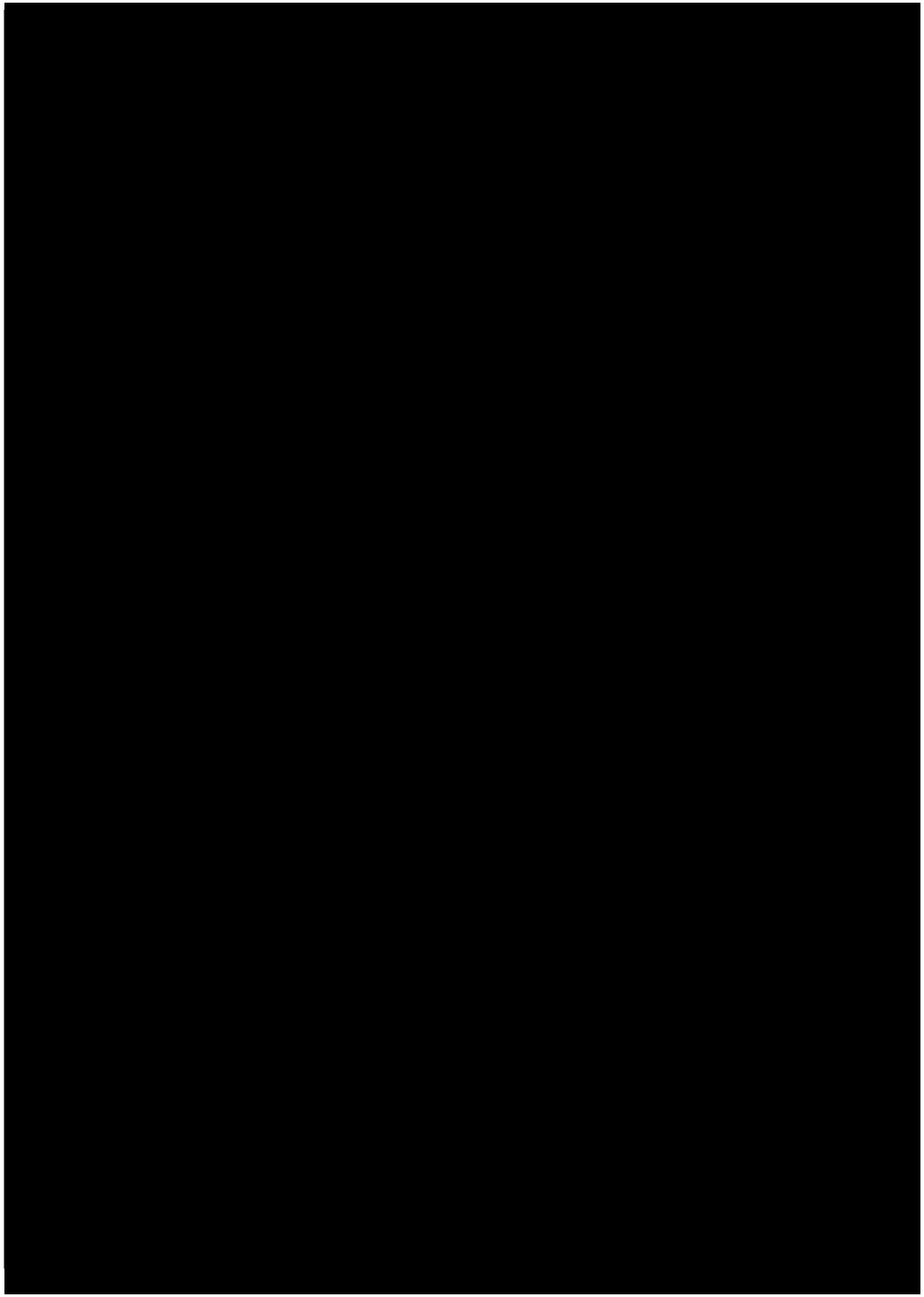
2.20.3.9. Logo, vê-se que a contratação de DENISE pela FEESC, ora acusada, não constitui fato isolado. Pelo contrário, insere-se dentro do contexto mais amplo do *modus operandi* do grupo, que vinha fazendo uso de contratações semelhantes por outras Fundações de Apoio da UFSC (FAPEU, FAPESE e FUNJAB) para o pagamento de gratificações ilegais a DENISE, situação evidenciada em diversas instâncias. [redacted]

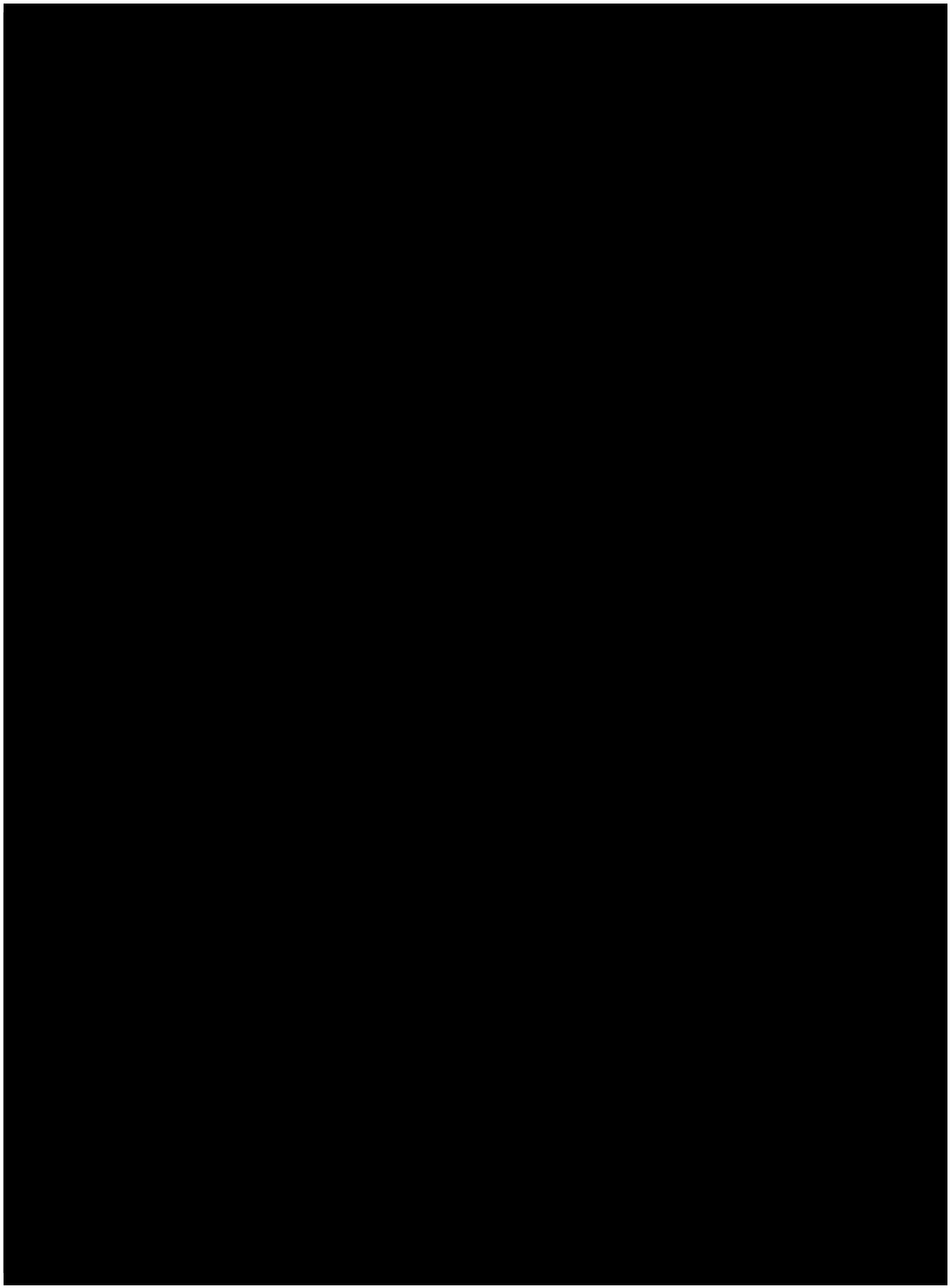
[redacted]



[redacted]







[redacted]

2.20.3.11. [redacted]

2.20.3.12. Nesse passo, busca a defesa demonstrar o adimplemento da jornada de trabalho por DENISE, e a confiabilidade das folhas de ponto juntadas, por meio do depoimento da testemunha FABIANE EUSEBIA SILVEIRA, coordenadora de recursos humanos da FEESC à época da contratação de DENISE (2225328, fl. 11).

2.20.3.13. Contudo, em que pese a testemunha FABIANE afirmar que DENISE "*cumpria* [com suas obrigações contratuais]", vê-se que o faz apenas com base no fato de o projeto haver sido finalizado ("*o projeto ter sido finalizado e ter terminado sem nenhuma ressalva*, *isso prova que ela cumpria com as obrigações dela, se ela não tivesse feito todas as atividades, seria... é que ela ficava na parte administrativa do projeto, então o projeto não iria finalizar... e ela era responsável por isso*", Vídeo_Oitiva_Fabiane, 2262114, 10:33-10:54) e não em sua vivência pessoal no ambiente de trabalho, mesmo porque afirma que DENISE trabalharia em sala em outra localidade do *campus* (15:08-15:53).

2.20.3.14. Ainda, vê-se que o cumprimento da jornada de trabalho por DENISE é afirmado pela testemunha com base na existência de folha de ponto, supostamente fiscalizada pelo coordenador do projeto - e não pela pessoa jurídica empregadora - e no fato de DENISE regularmente responder a e-mails acerca de demandas típicas de gestão de pessoas, como "*agendamento de exames*", referindo, no mais, que apenas o coordenador do projeto controlava as atividades da funcionária ("*a folha de ponto é uma das maneiras* [de aferir assiduidade]*... num contexto geral, quando a gente é funcionário do local, assim como ela, tem coisas que ela tem que às vezes nos entregar, programação, fazer um exame... tem um contexto geral, troca de e-mail... ela sempre respondia, quando a gente agendava exame... não tem assim aquele controle, porque a gente não ficava no mesmo local de trabalho, mas a gente sempre tinha a regularidade de mandar e-mail, que a mesma cobrança que a gente tinha de fazer exame, de fazer periódico e fazer outras coisas, ela também tinha e realizava igual todos os funcionários... sim* [exercia as atribuições dentro do horário de trabalho contratado]*, tanto que ela tinha controle de ponto... ela trabalhava numa sala aqui perto do socioeconômico... era a sala do EaD ali no socioeconômico que ela exercia as atividades dela, que é dentro da Universidade né, a Universidade é bem ampla. E quem controlava ela assim, as atividades, era o próprio coordenador do projeto*", 13:57-16:05).

2.20.3.15. Ora, tais declarações não se afiguram suficientes a evidenciar o cumprimento por DENISE de suas funções contratuais de "*acompanhamento e avaliação dos tutores à distância como do funcionamento do curso... criação de relatórios, planejamento do calendário acadêmico, controle do desempenho dos estudantes e tutores, comunicação entre os agentes, coordenação do processo de tutoria e auxílio no planejamento e desenvolvimento das aulas*" (2225328, fl. 12). Em verdade, a incapacidade da acusada-empregadora de produzir qualquer prova outra do adimplemento de tais funções (documentos assinados pela funcionária, troca de e-mails pertinentes às funções, etc.) não constitui senão mais um indício a apontar o caráter fictício da contratação e, portanto, a fraude em que incorreu.

2.20.3.16. Ainda, colhe-se das planilhas de orçamento detalhado (2225316, fls. 29) que DENISE percebeu, por sua participação no projeto como contratada CLT da FEESC, R$ 3.450,87 (três mil quatrocentos e cinquenta reais e oitenta e sete centavos) mensais durante os 14 meses do contrato (de 2 de fevereiro de 2017 a 4 de abril de 2018), totalizando R$ 48.312,23 (quarenta e oito mil trezentos e doze reais e vinte e três centavos), a saber, 6,8% do orçamento total repassado para aplicação no projeto - R$ 706.000,00 (setecentos e seis mil reais).

2.20.3.17. Nesse passo, chama atenção a discrepância entre a função indicada no contrato de trabalho ("supervisora administrativa", 2225328, fl. fls. 1 e 12) e aquela especificada nas planilhas de detalhamento orçamentário do projeto, as quais indicam que DENISE exerceria a função de "supervisora de equipe" (2225316, fls. 14, 27, 29, 34, 37 e 95). Por sua vez, a função de "supervisora administrativa de tutoria" - que parece se amoldar às funções descritas no contrato de trabalho de DENISE, antes mencionadas - seria exercida por terceiros, "Diton Ferreira Junior", fl. 14, e "Patricia Chiossi", fls. 27, 29, 24, 34, 37 e 95), inconsistência que, mais uma vez, aponta para a existência de irregularidade na contratação.

2.20.3.18. E a FEESC possuía plena ciência da disparidade entre a função contratada e aquela que gerou o dispêndio dos recursos públicos, pois funcionário de sua divisão de projetos anotou no "*Memorando de Contratação de Funcionário (CLT)*" de DENISE que "o item de dispêndio" seria "supervisora de equipe - Denise" (2225328, fl. 12).

2.20.3.19. Em tal contexto, não há cogitar da deficiência probatória aventada pela defesa, pois a análise sistemática do contexto probatório dos autos - formado pelos contratos assinados pela FEESC, pelas planilhas de detalhamento orçamentário do projeto, [redacted] especialmente, pela existência de um esquema mais amplo, envolvendo outras Fundações de Apoio da UFSC - conforta a conclusão da CPAR no sentido de que "*um conjunto de evidências e provas, produzidas pela CGU, pelo TCU, DPF e MPF, que apontam para o fato de servidores da UFSC e funcionários das FAPs integrarem esquema para fraudar, entre outros, o Contrato nº 271/2016, celebrado entre a UFSC e a FEESC para execução do Projeto de Extensão: "2º Curso EaD de Aperfeiçoamento em Implementação da Política Nacional de Promoção da Saúde", financiado com recursos públicos federais oriundos do Fundo Nacional de Saúde – Ministério da Saúde, através do Termo de Execução Descentralizada de Recursos nº 52/2016*".

2.20.3.20. No ponto, em que pese afirmar a defesa que não há prova de que a acusada estava em conluio com o grupo beneficiado, pois inexiste prova de ajuste prévio com a Fundação para o direcionamento da contratação a DENISE, observa-se, mais uma vez, que o conjunto de indícios coincidentes apontam em sentido contrário. De fato, é praticamente impossível se obter prova inequívoco de conluio, uma vez que, quando acertos desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito.

2.20.3.21. No entanto, no caso concreto verifica-se a existência de vários indícios convergentes e robustos, o que é suficiente para constituir prova do que se alega. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE no 68.006-MG, manifestou o entendimento de que "*indícios vários e coincidentes são prova*".

2.20.3.22. E não assiste razão à defesa quando alega que o relatório final deixou de demonstrar uma conduta atribuível à FEESC ou quais seriam os funcionários dessa supostamente envolvidos no esquema. Ora, é incontroverso nos autos que a FEESC, representada naquele ato por seu gerente de projetos JOÃO HÉLIO MARTINS (2225328, fl. 11) e tendo por testemunha sua coordenadora de recursos humanos, FABIANE EUSEBIA SILVEIRA, firmou contrato de trabalho com a Sra. DENISE APARECIDA BUNN, no âmbito da execução indireta de projeto de educação de contrato firmado com a UFSC por meio de dispensa de licitação.

2.20.3.23. Mais, como visto, os elementos de prova colhidos demonstram que o contrato firmado constituía mera fachada para dissimular o pagamento de gratificação ilegal à contratada - funcionária direta da FEESC (e não da UFSC), repise-se - sem que fosse exigida a natural contraprestação de contrato de trabalho pela fundação empregadora, resultando que a Fundação de Apoio, no mínimo, incorreu em culpa *in vigilando*, fazendo vista grossa na contratação e execução de contrato de trabalho, possibilitando, com sua negligência, que vantagem ilícita fosse paga a DENISE com verba pública gerida pela Fundação de Apoio.

2.20.3.24. E a existência de fiscal do contrato n.º 271/2016 designado pela UFSC ou a necessidade de se observar o Plano de Trabalho proposto não eximem a Fundação de Apoio de zelar pela boa execução daquele instrumento, notadamente quanto à efetiva aplicação dos recursos públicos às finalidades lá descritas. Conclusão diversa, como bem pontuou a CPAR, seria resumir a gestão administrativa e financeira de que ficou contratualmente incumbida a FEESC à função de "*mero escritório contábil, de mecânica entrada e saída de recursos*" (expressão utilizada no Parecer nº 001/2019/GAB/CORG/UFSC), desconsiderando que essa entidade possui deveres legais de prestar contas e de observar os "*princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência*" (Lei n.º 8.958/1994, artigos 2º e 3º), bem assim responsabilidade solidária "*com terceiros, sempre que os contratar para a execução de qualquer etapa dos trabalhos que seja objeto deste Contrato*" expressamente prevista no Contrato n.º 271/2016 (cláusula 2.2.2.f, 2225316, fl. 2).

2.20.3.25. Pelo exposto, não prospera a pretensão de ver arquivado o PAR, pois, como visto, revelam-se suficientes os elementos de autoria e materialidade colhidos.

2.20.4. **ARGUMENTO 3**

2.20.4.1. A defesa alega, em relação à infração prevista no artigo 5º, IV, "d", da Lei n.º 12.846/2013, a atipicidade da conduta da FEESC, pois essa, como visto, restringiu-se a aplicar os recursos segundo o Plano de Trabalho definido pela Universidade, o qual incluía a contratação da Sra. DENISE APARECIDA BUNN. Aduz que a Fundação não incorreu em fraude à licitação, pois nem mesmo era a ordenadora das despesas, tendo exercido mera gestão administrativa e financeira do projeto. Afirma que a imposição das sanções previstas na Lei Anticorrupção exige a ocorrência de lesão ao patrimônio público e benefício em prol da pessoa jurídica punida, inexistentes *in casu*. Pontua, mais uma vez, que os atos praticados pela FEESC não podem ser considerados fraude à licitação, pois a contratação da Sra. DENISE APARECIDA BUNN estava prevista no Plano de Trabalho, e a Fundação exercia supervisão da jornada de trabalho dessa.

2.20.4.2. Não assiste razão à acusada.

2.20.4.3. Inicialmente, registra-se que o Contrato n.º 271/2016 foi firmado entre a UFSC e a FEESC mediante dispensa de licitação fundada na norma prevista no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/1993, razão por que eventual fraude a tal contrato caracteriza, em tese, ato lesivo previsto no artigo 5º, IV, "d", da Lei n.º 12.846/2013.

2.20.4.4. Ora, as evidências citadas no tópico anterior (2.20.3) são suficientes a demonstrar a prática do verbo nuclear "*fraudar*", pois demonstram que a FEESC fez uso de meio ardiloso (qual seja, assinatura contrato de trabalho fictício) para fraudar contrato decorrente de dispensa de licitação, gerando a malversação de recursos públicos federais e induzindo a Administração em erro: esta supunha estar repassando recursos públicos para a aplicação e desenvolvimento de projeto de extensão, quando, em verdade, parte significativa desses (como visto, 6,8%) eram destinados ao pagamento de gratificação ilegal a DENISE APARECIDA BUNN, ocultada sob a justificativa de remuneração por contrato de trabalho, resultando evidenciado, por tal razão, o prejuízo ao patrimônio público (LAC, artigo 5º, *caput*).

2.20.4.5. Da mesma forma, ao contrário do alegado, o contexto probatório dos autos evidencia a existência de interesse da FEESC na prática do ato lesivo.

2.20.4.6. Aqui, cabe destacar que o benefício almejado ou interesse que a pessoa jurídica possui na relação escusa pode ser potencial e não necessariamente ter se concretizado sob a apuração. Nesse sentido, não se exige a realização do resultado material. Logo, é irrelevante que a pessoa jurídica infratora tenha efetivamente obtido a vantagem motivadora da prática ilegal. Em verdade, em consonância com os ordenamentos jurídicos nacional e internacional, existe interesse/benefício sempre que a pessoa jurídica de qualquer modo relacionada com a administração pública conceda vantagens indevidas a agentes públicos, bem assim aquela que, de qualquer modo, subvencione a prática dos atos lesivos. Mais, o "*interesse ou benefício*" a

que alude o artigo 2º da Lei n.º 12.846/2013, elemento a atrair a responsabilidade objetiva, não é necessariamente de cunho estritamente econômico, abrangendo qualquer vantagem indevida auferida mediante a prática dos atos lesivos previstos no artigo 5º desse diploma legal.

2.20.4.7. Na espécie, verificou-se que a pessoa jurídica acusada - ente privado sujeito à fiscalização direta do poder público -, ao receber a incumbência de gerir administrativa e financeiramente verba federal repassada pela UFSC para aplicação em curso de ensino à distância, firmou contrato com a Sra. DENISE APARECIDA BUNN para suposto exercício do cargo de "supervisora administrativa", a ser remunerado com recursos públicos oriundos do Contrato n. 271/2016. Mediante tais condutas - comissiva, pois firmou o contrato de trabalho, e omissiva, pois deixou de fiscalizar a atuação e cumprimento de jornada por sua funcionária -, a FEESC efetivamente contribuiu para prática de ato lesivo em detrimento do patrimônio público, pois firmou instrumento que deu aparência de legalidade ao repasse de verba pública à sua funcionária.

2.20.4.8. E, ao contrário do alegado, o contexto probatório dos autos evidencia a existência de interesse da FEESC na prática do ato lesivo, materializado não só na manutenção do contrato de repasse de recursos já firmado com a UFSC [redacted] prospectado por DENISE junto ao Ministério da Saúde) como também na possibilidade de obter futuras contratações prospectadas por DENISE, garantindo, por meio de sua cegueira deliberada em relação ao caráter ilícito vantagem por essa percebida, a própria continuidade das atividades da Fundação de Apoio.

[redacted]

2.20.4.10. Ora, de tal relevância exsurge claro o interesse da FEESC na contratação de DENISE como forma de garantir a continuidade do contrato existente e a obtenção de futuros contratos por ela prospectados, ainda que se fizesse necessário para tanto deliberadamente ignorar o caráter fictício da contratação, fazendo a fundação-empregadora "*vista grossa*" acerca do efetivo cumprimento da jornada de trabalho e do exercício das funções contratuais por sua funcionária.

2.20.4.11. As provas juntadas à indiciação evidenciam que a Fundação, por ato próprio, praticado por seu gerente de projeto, na condição de representante da pessoa jurídica, firmou contrato de trabalho fictício e realizou pagamentos, com recursos públicos federais, de vantagens indevidas a funcionária sua - tudo no âmbito da gestão de contrato firmado mediante dispensa de licitação -, devendo ser responsabilizada pelos atos lesivos cometidos.

2.20.4.12. Ora, tratando-se da responsabilização por condutas próprias, praticadas pela FEESC em seu interesse, não há falar na pretendida aplicação do princípio da intranscendência das penas para eximi-la das sanções administrativas, pois tal princípio determina apenas que "*nenhuma pena passará da pessoa do condenado*" (CRFB, artigo 5º, XLV).

2.20.4.13. Ainda, quanto à ausência de ciência citada pela defesa, cabe anotar que a prática de atos de corrupção por parte de terceiros que agem em nome de determinada pessoa jurídica não a isentará da responsabilização administrativa. Com isso, torna-se inconcebível qualquer tipo de argumentação que recaia sobre o desconhecimento da pessoa jurídica em relação aos atos praticados por terceiros que a representavam (e DENISE, repise-se, foi contratada para o exercício da função de "supervisora administrativa" da FEESC em relação ao Contrato n. 271/2016). Exige-se, pois, um dever razoável de cautela por parte da corporação que elege terceiro para atuar em seu nome.

2.20.4.14. Ademais, é de se registrar que a doutrina associa a referida norma à teoria penal da cegueira deliberada. Com base em tal teoria, responsabiliza-se aquele que deliberadamente se coloca em condição de ignorância em face de uma circunstância em relação à qual teria dever razoável e objetivo de estar ciente. Nesse sentido como bem adverte a doutrina de Márcio de Aguiar Ribeiro:

> A responsabilização de pessoas jurídicas por ato de interposta pessoa será possível tanto em relação aos atos de corrupção em que as primeiras tenham efetiva ciência da ilicitude da conduta levada a efeito quanto em relação às hipóteses de ciência meramente potencial do ilícito, podendo ser responsabilizadas em decorrência da alta probabilidade de que o ato lesivo à Administração seja cometido pelo terceiro ou intermediário, rendendo ensejo, dessa maneira, à aplicação da teoria da cegueira deliberada, de forma a responsabilizar o agente que se coloca, intencionalmente em estado de desconhecimento (...).

2.20.4.15. Como visto no tópico anterior (2.20.3), é incontroverso nos autos que a FEESC, representada naquela ato por seu gerente de projetos JOÃO HÉLIO MARTINS e tendo por testemunha sua coordenadora de recursos humanos, FABIANE EUSEBIA SILVEIRA (2225328, fl. 11), firmou contrato de trabalho com a Sra. DENISE APARECIDA BUNN, no âmbito da execução indireta de projeto de extensão previsto em contrato firmado com a UFSC por meio de dispensa de licitação. Mais, há elementos suficientes a apontar que o contrato de trabalho constituía mera fachada para dissimular o pagamento, com recursos públicos, de gratificação ilegal à funcionária da FEESC sem que fosse dela exigido, pela fundação empregadora, efetivo cumprimento da jornada de trabalho ou desempenho das funções contratuais.

2.20.4.16. Aqui, a tese é a falta de prova do elemento subjetivo, o qual, na ótica da defesa, seria necessário mesmo em se tratando de responsabilidade objetiva. Nesse sentido, a defesa procura estabelecer que "*a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano*".

2.20.4.17. Contudo, sabe-se que, no sistema de responsabilidade brasileiro, a responsabilidade subjetiva se distingue da objetiva exatamente pela presença do elemento subjetivo (dolo ou culpa). Com efeito, a doutrina é uníssona no sentido de que a responsabilidade objetiva prevista na LAC é exatamente isso - responsabilidade objetiva:

> Assim, em se tratando de responsabilidade objetiva, aquele que se manifesta em nome da empresa e comete um dos atos lesivos à Administração Pública estará atribuindo esse ato diretamente à própria pessoa jurídica, como se ela própria agisse, independentemente do ânimo ou do elemento subjetivo que o animou a agir (dolo ou culpa em sentido estrito, conquanto dificilmente esta possa ocorrer em face da natureza dos atos lesivos à Administração Pública, como se verá oportunamente). Nesta hipótese, bastará o nexo de causalidade entre o ato lesivo à Administração Pública e o agir do sujeito ativo e a relação jurídica entre este e a empresa, para que esta seja responsável pelo ilícito. Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo et alli. Lei Anticorrupção: Apontamentos sobre a Lei no 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014, pp. 25 e 26.
>
> Especificamente quanto à responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, sabe-se que sua principal característica é a de incidir sobre as pessoas jurídicas alcançadas pela Lei 12.846/2013 independentemente da verificação/comprovação de dolo ou culpa por parte delas, bastando a presença do nexo de causalidade entre dada conduta da pessoa jurídica e certo ato lesivo à administração pública, nos moldes do seu art. 5o. Isso é fora de dúvida e tal disposição está em harmonia com a regra geral do art. 927 do CC/2002, que impõe a todo autor de ato ilícito a obrigação de reparar o dano daí decorrente, e admite que essa responsabilização existirá independentemente de culpa, nos casos previstos em lei. Logo, o legislador, ao aprovar a Lei 12.846/2013, criou mais uma hipótese de responsabilidade civil objetiva, no direito brasileiro. José Anacleto Abduch Santos et alli. Comentários à Lei 12.846/2013: Lei Anticorrupção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 89.

2.20.4.18. Com efeito, Jacoby Fernandes e Samapio Costa apontam que, durante o trâmite legislativo, a exigência de dolo ou culpa chegou a ser prevista para algumas hipóteses, mas essa exigência foi vetada. Eles transcrevem as razões do veto e as comentam:

> "Tal como previsto, o dispositivo contraria a lógica norteadora do projeto de lei, centrado na responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas que cometam atos contra a administração pública. A introdução da responsabilidade subjetiva anularia todos os avanços apresentados pela nova lei, uma vez que não há que se falar na mensuração da culpabilidade de uma pessoa jurídica."
>
> **O veto procurou apenas sistematizar o texto da própria Lei, tendo em vista que é de responsabilidade objetiva que se trata, e não subjetiva**, prevendo as exceções em que seria aplicável, como no caso de responsabilização dos dirigentes ou administradores da pessoa jurídica.
>
> Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Karina Amorim Sampaio Costa. Breves comentários à Lei da Responsabilização Administrativa e Civil de Pessoas Jurídicas pela Prática de Atos contra a Administração Pública, Nacional ou Estrangeira, p. 49; capítulo da obra coletiva Lei Anticorrupção Empresarial: Aspectos Críticos à Lei no 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014; organização de Melillo Dinis do Nascimento. Grifamos.

2.20.4.19. Por outro lado, embora o elemento subjetivo se faça necessário à responsabilização da pessoa jurídica como incursa na infração administrativa prevista no artigo 88, III, da Lei n.º 8.666/93, tem-se que, diversamente do que parece entender a defesa, a Fundação incorreu, no mínimo, em culpa grave na gestão do contrato n.º 271/2016, pois (a) firmou, por meio de seu representante, o contrato de trabalho fictício com DENISE (2225328, fls. 10-11); (b) deixou de exercer a fiscalização enquanto empregadora de DENISE, acerca do efetivo cumprimento por essa da jornada de trabalho e do desempenho das funções contratuais (evidências item 2.20.3); (c) tinha ciência de que o item de dispêndio não correspondia à função contratual de DENISE (2225328, fl. 12), tudo estando a evidenciar que a deliberada negligência da Fundação na gestão do Contrato n.º 271/2016 contribuiu para a prática do ato lesivo previsto no artigo 5º, IV, *d*, da Lei nº, demonstrando, assim, sua inidoneidade para contratar com a Administração Pública (Lei n.º 8.666, artigo 88, III).

2.20.4.20. Ainda, diversamente do que parece entender a defesa, o fato de a FEESC se submeter à fiscalização do Ministério Público Estadual de Santa Catarina, com aprovação de suas contas no exercício de 2017, em nada exime a pessoa jurídica da responsabilidade por irregularidades posteriormente identificadas, tampouco impede esta Controladoria de exercer seu mister constitucional de "*comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, ... da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado*" (CRFB, artigo 74, inciso II).

2.20.4.21. Vai, pois, repelida a alegação.

2.20.5. **ARGUMENTO 4**

2.20.5.1. Afirma que a FEESC agiu ao abrigo de causa excludente de ilicitude – qual seja, o estrito cumprimento de dever legal –, pois o nome da SRA. DENISE APARECIDA BUNN foi indicado pela UFSC e a Fundação "*estava obrigada a cumprir com o plano de trabalho constante no anexo II do Contrato n.º 271/2016 e, durante o período de labor*". Nesse sentido, argumenta que a atuação da FEESC, em relação ao contrato n.º 271/2016, pautou-se integralmente pela legislação vigente, tendo inclusive aprovadas as contas durante a fiscalização do Ministério Público Estadual de Santa Catarina.

2.20.5.2. Tampouco aqui lhe assiste razão.

2.20.5.3. Merece subsistir a conclusão da CPAR ao rejeitar semelhante argumento em seu Relatório Final, *verbis:*

> Não basta à FEESC afirmar que estava cumprindo o Contrato nº 271/2016 ao celebrar, a pedido, o contrato de trabalho com Denise Aparecida Bunn. Conforme visto no item 4.2.3, as FAPs são, no mínimo, solidariamente responsáveis pela regular aplicação dos recursos públicos e não podem ser meros repassadores de tais recursos.
>
> O contrato celebrado com a UFSC prevê em sua Cláusula Quarta que a FEESC seria ressarcida em razão da prestação de serviços de apoio administrativo e financeiro para a execução do projeto de extensão em questão. E entre as obrigações elencadas no contrato, consta que compete à FEESC "administrar os recursos financeiros destinados à execução do Projeto".
>
> Ora, contratar uma pessoa, ainda que a pedido da UFSC, e não saber que esta pessoa sequer cumpria a carga horária contratada (o que dirá prestar o serviço para o qual foi contratada) não pode ser considerado como "estrito cumprimento do dever legal". Longe disso. Ainda mais ao se constatar que um dos deveres contratais era justamente "administrar os recursos financeiros".

2.20.5.4. Com efeito, como já registrado *supra* (tópico 2.20.3.25), a necessidade de se observar o Plano de Trabalho proposto pela UFSC e a existência de fiscal do contrato n.º 271/2016 não eximiam a Fundação de Apoio de zelar pela boa execução daquele instrumento, notadamente quanto à efetiva aplicação dos recursos públicos às finalidades lá descritas.

2.20.5.5. Com efeito, a Lei n.º 8.958/1994 - que disciplina "*as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio*" - prevê, em seus artigos 2º e 3º-A, que as Fundações de Apoio devem observar os "*princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência*" e "*prestar contas dos recursos aplicados*" na execução de convênios, contratos e demais ajustes.

2.20.5.6. Observados tais deveres legais, não há cogitar estivesse a FEESC obrigada a acatar ordens manifestamente ilegais do coordenador do projeto, simplesmente por estarem incluídas no plano de trabalho, contratando DENISE para jornada noturna fictícia, deixando de fiscalizar a jornada e desempenho de funções dessa, com o uso dos recursos públicos destinados ao projeto de extensão.

2.20.5.7. Tais circunstâncias denotam clara negligência da FEESC na administração dos recursos públicos repassados para aplicação em projeto de extensão, o que, como bem observou a CPAR, incluía-se "*entre as obrigações elencadas no contrato... que compete à FEESC 'administrar os recursos financeiros destinados à execução do Projeto'* " (Relatório Final, 2345818, 4.2.3.61).

2.20.5.8. Aliás, como também já observado supra, o Contrato n. 271/2016 estabelece que à Fundação compete "*responsabilizar-se solidariamente com terceiros, sempre que os contratar para a execução de qualquer etapa dos trabalho que seja objeto deste Contrato*" (2225316, fl. 2), cláusula que denota a existência da responsabilidade solidária a que aludiu o Parecer nº 001/2019/GAB/CORG/UFSC, ao menos em relação à contratação de DENISE:

> A Fundação de Apoio é contratada para a gestão administrativa e financeira do projeto. É, portanto, no mínimo, solidariamente responsável pela regular aplicação dos recursos públicos, em estrita atenção ao previsto no plano de trabalho e ditames legais. Não pode e não deve ser confundida com mero escritório contábil, de mecânica entrada e saída de recursos. Logo, não me parece possível extrair da responsabilidade das Fundações de Apoio contratadas o ônus pela adequada aplicação dos recursos.

2.20.5.9. Não fosse isso, tem-se que o Parecer da AGU que analisou a minuta do segundo aditivo para extensão de prazo para a execução do contrato gerido pela FEESC identificou inexistir "*demonstração nos autos da regularidade na execução e dos atos de transparência a que refere o Art. 4-A da Lei n. 8.959/94, que determina a publicação, na íntegra, em site mantido pela Fundação de Apoio: i) o instrumento contratual, ii) os relatórios semestrais de execução dos contratos, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, conforme o projeto, iii) a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos, iv) relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas ou jurídicas em razão do contrato/projeto*" (2225316, fl. 86).

2.20.5.10. Tal circunstância conforta a conclusão da CPAR no sentido de que "*aproveitando-se das lacunas deixadas pelas FAPs no que tange à devida transparência e divulgação dos gastos e às prestações de contas dos projetos executados com seu apoio, um grupo de professores da UFSC e de funcionários das FAPs se uniu com a intenção de desviar recursos do Sistema EaD/UAB da UFSC*" (Relatório Final, item 4.2.2.43).

2.20.5.11. Vai, pois, repelido o argumento.

2.21. **DAS PENALIDADES SUGERIDAS**

2.21.1. **DA MULTA**

2.21.1.1. Quanto à dosimetria da pena de multa, postula a defesa a exclusão da causa de aumento prevista no artigo 17, I, do Decreto n.º 8.240/2015, pois "*o suposto ato lesivo não se perpetrou no tempo pois havia prévia previsão do interregno contratual da contratada*". Postula, ainda, o reconhecimento da atenuante prevista nos artigos 7º, VIII, da Lei n.º 12.486/13, e 18, V, do Decreto n.º 8.420/15, já que a existência de programa de integridade da pessoa jurídica foi demonstrada pelos documentos juntadas pela defesa (2225331 e 225346).

2.21.1.2. Quanto ao primeiro argumento acima elencado, assiste razão à CPAR ao aplicar a causa de aumento prevista no artigo 17, I, do Decreto n.º 8.240/2015 no percentual de 1%, *"pois há registros de que a prática se manteve, no mínimo, de março a dezembro de 2017*" (Relatório Final, 5.1.1.89).

2.21.1.3. Em verdade, vê-se que a contratação de DENISE iniciou-se em 1º fevereiro de 2017 e veio a ser rescindida pela FEESC apenas no dia 3 de abril de 2018 (2225328, fls. 11 e 16) - diga-se, após a deflagração da "Operação Ouvidos Moucos" em 14 de setembro de 2017.

2.21.1.4. E em nada altera a continuidade delitiva o fato de o Contrato n. 271/2016 possuir previsão de duração de oito meses (até 28/08/2017, 2225316, fl. 7), mesmo porque a FEESC poderia ter cessado a conduta a qualquer tempo, comunicando a irregularidade ao fiscal do contrato ou a outra instância fiscalizatória (o que não fez). Aliás, merece registro que a duração do contrato n. 271/2016 foi prorrogada por duas vezes, perdurando 14 meses, até 4 de abril de 2018 (2225316, fl. 78) - sendo o contrato de trabalho fictício de DENISE mantido durante este interregno -, resultando inafastável a qualificadora da continuidade delitiva.

2.21.1.5. Depois, quanto à causa de redução prevista no artigo 18, V, do Decreto n.º 8.420/15, a CPAR deixou de aplicá-la, assim registrando:

> e. programa de integridade da pessoa jurídica: 0%, a empresa não procedeu à apresentação de programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade, com as devidas comprovações, conforme determina a Portaria CGU nº 909/2015, mesmo a despeito da solicitação clara acerca da forma de apresentação do programa, exarada no item 23, alínea "g" do Termo de Indiciação (SEI nº 2115745). Foi juntada à defesa apenas alguns documentos relativos à instituição do programa de integridade, o Plano de Integridade de 2020 e algumas normas internas (SEI nº 2225346). Todavia, a documentação entregue não é capaz de permitir à comissão concluir e avaliar o programa de integridade nos moldes da Lei nº 12.846/2013, do Decreto nº 8.420/2015 e da Portaria CGU nº 909/2015, motivo pelo qual ele não será considerado para fins de aplicação do percentual de redução da multa, nos termos do §2º do art. 5º da referida portaria.

2.21.1.6. Aqui, assiste parcial razão à defesa, pois constata-se que, em 22 de dezembro de 2021, a pessoa jurídica acusada apresentou seu programa de integridade por meio de relatórios de perfil e de conformidade (2225331), documentos que, na esteira do artigo 2º da Portaria CGU n.º 909/2015, permitem a avaliação.

2.21.1.7. A atenuação da pena de multa em função da avaliação do programa de integridade deve ser calculada com base na metodologia disciplinada pelo art. 7º, inc. VIII, da Lei nº 12.846/2013 c/c arts. 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015 c/c Portaria CGU nº 909/2015 c/c Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização.

2.21.1.8. Em relação à avaliação do programa de integridade, a pontuação final do programa foi de 0,86%.

2.21.1.9. Esse percentual decorreu da aplicação da fórmula [(COI x MPI) + APJ], em que a pontuação da cultura organizacional de integridade (COI) foi de 1,2%, a pontuação dos mecanismos, políticas e procedimentos de integridade (MPI) foi de 0,65% e a pontuação da atuação da pessoa jurídica em relação ao ato lesivo (APJ) foi de 0,08%, conforme evidenciado na Planilha de Avaliação do Programa de Integridade anexa (2537339).

2.21.1.10. Em razão da pontuação final do programa (como visto, 0,86%), não faz *jus* a acusada à atenuação da pena de multa, pois o Manual Prática de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização estabelece a regra de que a redução da pena é de 0% para pontuações finais do programa menores de 1%.

2.21.1.11. O percentual encontrado significa que o programa de integridade da FEESC ainda possui caráter meramente formal, pois, embora o ambiente organizacional tenha demonstrado evolução, com adoção de normas voltadas a fomentar e manter uma cultura de integridade entre os administradores, empregados e terceiros, não foram juntadas suficientes evidências da efetiva atuação e eficácia do programa na prevenção, detecção ou remediação de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.

2.21.1.12. Sobre o valor da multa ser desarrazoado ou desproporcional, verifica-se o cálculo foi realizado conforme critérios objetivos, definitivos no Decreto nº 8.420/2015 e na Instrução Normativa CGU nº 2/2018, não havendo cogitar da desproporcionalidade aventada.

2.21.1.13. Dessa forma, após análise do relatório e das manifestações finais das empresas, tem-se o seguinte quadro resumo da dosimetria da multa sugerida:

	Dispositivo do Dec. 8.420/2015	**Percentual aplicado**
Art. 17 **Agravantes**	I - um por cento a dois e meio por cento havendo continuidade dos atos lesivos no tempo;	+ 1,0%
	II - um por cento a dois e meio por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	0%
	III - um por cento a quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público ou na execução de obra contratada;	0%

	IV - um por cento para a situação econômica do infrator com base na apresentação de índice de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e de lucro líquido no último exercício anterior ao da ocorrência do ato lesivo;	0%
	V - cinco por cento no caso de reincidência;	0%
	VI - no caso de os contratos mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesado;	+ 1,0%
Art. 18 Atenuantes	I - um por cento no caso de não consumação da infração;	0%
	II - um e meio por cento no caso de comprovação de ressarcimento pela pessoa jurídica dos danos a que tenha dado causa;	0%
	III - um por cento a um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%
	IV - dois por cento no caso de comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR acerca da ocorrência do ato lesivo; e	0%
	V - um por cento a quatro por cento para comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV.	0%
Alíquota aplicada		2,0%
Base de cálculo		R$ 4.456.943,19
Multa preliminar		R$ 41.003,88
Limite mínimo		R$ 4.456,94 (0,1% do faturamento bruto no exercício anterior)
Limite máximo		R$ 891.388,64 (20% do faturamento bruto no exercício anterior)
Valor final da multa da LAC		R$ 89.138,86
TOTAL		**R$ 89.138,86**

2.21.2. **DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA**

2.21.2.1. Quanto à dosimetria para aplicação da publicação extraordinária da decisão condenatória, a LAC apenas definiu o prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo conforme o caso concreto.

2.21.2.2. De modo a minimizar os problemas decorrentes de tal ausência, o Manual para o Cálculo de Sanções da CGU (p. 33) orienta que a definição seja realizada com base nos parâmetros do art. 7º da LAC, juntamente com o previsto nos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022. Na página 34 do referido Manual consta a sugestão de correlação entre a alíquota que incidirá sobre a base de cálculo da multa e a duração da publicação extraordinária.

2.21.2.3. No presente caso, tendo-se em vista a alíquota aplicada foi de 2%, verifica-se que se enquadra na primeira hipótese da sugestão apresentada no Manual (menor que 2,5%), ensejando publicação extraordinária proporcional de 30 dias. Desse modo, entende-se que o cálculo realizado pela CPAR obedeceu os parâmetros orientativos e, portanto, deve ser considerado razoável e proporcional.

2.21.3. **DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE**

2.21.3.1. Vê-se ter a CPAR justificado a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade nos seguintes termos:

> **5.1.3 - Pena de declaração de inidoneidade**
>
> 98. A declaração de inidoneidade é recomendada com base nos artigos 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 e no Manual CGU de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas.

> 99. As peculiaridades do caso concreto evidenciam que a FEESC concorreu para fraudar o Contrato nº 271/2016, à medida que celebrou contrato de trabalho fictício com a finalidade de ocultar o pagamento de gratificações ilegais decorrentes de projetos prospectados, o que, por si, demanda reprimenda de nível equivalente, qual seja a declaração de inidoneidade.
>
> 100. Portanto, a CPAR sugere que a empresa deva ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o Poder Público até que conclua processo de reabilitação, no qual deverá comprovar, cumulativamente, a) o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a Administração Pública, contados da data da aplicação da pena; b) o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário; e c) a superação dos motivos determinantes da punição.

2.21.3.2. Aqui, pede a defesa o afastamento da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, ao argumento de que tal penalidade implicaria no encerramento das atividades da Fundação, em ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e em prejuízo da comunidade universitária. Afirma que a sanção é desproporcional, pois desconsidera o grau de lesão ao erário e a inexistência de qualquer valor ou benefício auferido pela Fundação.

2.21.3.3. Não lhe assiste razão.

2.21.3.4. Isso porque, considerando a gravidade do fato - inserido, aliás, em contexto de grande esquema de irregularidades em diversas Fundações de Apoio à UFSC - e a relevância da participação da pessoa jurídica - em atuação que, diga-se, contraria a própria justificativa para a existência da pessoa jurídica em comento e sem a qual a fraude ao Contrato n.º 271/2016 não teria se materializado -, conclui-se ser adequada a imposição à FEESC da penalidade de declaração de inidoneidade.

2.21.3.5. Em tal contexto, colhe-se que CPAR aplicou a sanção em patamar que guarda razoabilidade e proporcionalidade com as circunstâncias do casos concreto.

2.22. **DO VALOR DO DANO**

2.22.1. Constou do relatório final a seguinte conclusão acerca do valor do dano:

> b. para fins dos encaminhamentos previsto no Cap. VI da Lei nº 13.846/2013 e considerando a previsão constante em seu art. 6º, §3º, a CPAR destaca a identificação dos seguintes valores:
>
> **valor do dano: R$ 12.926,00, considerando os valores recebidos irregularmente por Denise Aparecida Bunn, referentes ao contrato firmado com a FEESC em fevereiro de 2017, e custeado com recursos do Contrato nº 271/2016. (SEI nº 1940555, p. 107);**
>
> valor da vantagem indevida paga a agente público: no caso específico da FEESC, não há nos autos elementos aptos a apontar que houve pagamento de vantagem indevida a agente público; e
>
> vantagem auferida pela fundação: considerando os aspectos envolvidos, não foi possível identificar elementos para quantificação do valor auferida pela FEESC no caso concreto. [**grifos apostos**]

2.22.2. Entretanto, com visto no item 2.20.3.16, as planilhas de detalhamento orçamentário da execução do Contrato n.º 271/2016 (2225316, fls. 29) indicam que os valores pagos em razão da contratação de DENISE APARECIDA BUNN, custeados com recursos do referido contrato, em muito superam R$ 12.926,00 (doze mil novecentos e vinte e seis reais), valor inicialmente constatado por esta Controladoria com base na remuneração registrada no contrato de trabalho e na duração prevista para a execução do projeto de extensão.

2.22.3. Em verdade, após aditamento do prazo do projeto, os valores irregularmente despendidos na contratação de DENISE atingiram o montante de R$ 48.312,23 (quarenta e oito mil trezentos e doze reais e vinte e três centavos), a saber, 6,8% do orçamento total repassado para aplicação no projeto - R$ 706.000,00 (setecentos e seis mil reais) (2225316, fls. 29).

2.22.4. Por tal razão, sugere-se o aditamento das conclusões da CPAR no ponto.

2.23. **DA PRESCRIÇÃO**

2.23.0.1. Com respeito às sanções decorrentes da prática do ato lesivo previsto no artigo 5º, IV, da Lei n.º 12.846/2013, a prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da infração, nos termos do art. 25 daquele diploma legal.

2.23.0.2. No caso vertente, a ciência por esta Controladoria-Geral da União decorreu da existência de operação especial conduzida pela Polícia Federal, deflagrada em 14 de setembro de 2017, sendo este o marco inicial para o início da contagem do prazo prescricional, pois a operação contou com o apoio deste órgão. Não fosse isso, vê-se que em 19 de setembro de 2019, os autos foram encaminhados à Corregedoria-Geral da União para apuração da repercussão administrativa dos fatos investigados.

2.23.0.3. Em tal contexto, o desencadeamento do PAR, em 31 de maio de 2021 (1969114), ocorreu dentro do prazo prescricional da Lei nº 12.846/2013, interrompendo-o. Destarte, resta hígida a pretensão punitiva estatal. Doravante, o termo final para a aplicação das sanções de multa e publicação extraordinária decorrentes da Lei Anticorrupção é 31 de maio de 2026.

2.23.0.4. Por outro lado, no tocante à infração administrativa prevista no artigo 88, III, da Lei nº 8.666/1993, tem-se que, na omissão da Lei de Licitações, a contagem do prazo prescricional deverá seguir os termos previstos na Lei nº 9.873/1999:

> Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

2.23.0.5. Aqui, ressalta-se que o fato imputado à FEESC data de 1º fevereiro de 2017 (assinatura do contrato de trabalho de DENISE) e constituiu infração continuada, cessando apenas no dia 3 de abril de 2018 (2225328, fls. 11 e 16), data que, na esteira do dispositivo legal precitado, constitui o marco inicial da contagem do prazo prescricional para a aplicação da sanção prevista na Lei nº 8.666/1993.

2.23.0.6. Verifica-se, portanto, que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades propostas, especialmente em se considerando que o artigo 2º da Lei n.º 9.873/1999 elenca diversos marcos interruptivos da prescrição da ação punitiva, entre os quais qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato e a citação do acusado (ocorrida, no presente, em 29 de setembro de 2021).

2.23.0.7. Logo, o termo final para a aplicação das sanções decorrentes da Lei de Licitações é 29 de setembro de 2026.

3. **CONCLUSÃO**

3.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

3.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, e com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

3.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR no que se refere às sanções de multa, publicação extraordinária e declaração de inidoneidade.

3.4. Dessa forma, sugere-se acatar as recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, exceto no que tange ao valor do dano, o qual identificou-se alcançar o montante de R$ 48.312,23 (quarenta e oito mil trezentos e doze reais e vinte e três centavos).

3.5. Nesse passo, recomenda-se o encaminhamento dos autos às instâncias superiores desta Corregedoria-Geral da União e, em havendo concordância, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129, de 2022, e do art. 24 da IN CGU nº 13, de 2019.

3.6. Por fim, nos termos do art. 56, III, in fine, da Portaria Normativa CGU nº 38/2022, encaminha-se a Minuta de Decisão (2864758) subsequente.

3.7. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente por **MARIANA MACHADO DA SILVEIRA BOM**, **Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 19/09/2023, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://super.cgu.gov.br/conferir informando o código verificador [redacted] e o código [redacted]

Criado por marianamsb, versão 5 por marianamsb em 30/06/2023 14:05:08.