

002.877/2013-9**Natureza:** Tomada de Contas Especial**Entidade:** Município de Governador Valadares - MG**Interessado:** Ministério das Comunicações (extinto)**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Convênio. Extinto Ministério das Comunicações. Aquisição de unidade móvel de inclusão digital (ônibus telecentro). “Operação sanguessuga”. Fiscalização da Controladoria Geral da União. Fraude no processo licitatório. Superfaturamento. Citações. Proposta de mérito. Elementos novos em memoriais. Princípios da ampla devesa e do contraditório. Controvérsias acerca da quantificação do débito. Restituição dos autos à unidade instrutiva para análise complementar.

Despacho

Trata-se o processo de tomada de contas especial instaurada pelo extinto Ministério das Comunicações em que foi responsabilizado, originalmente, o Sr. José Bonifácio Mourão, ex-prefeito do município de Governador Valadares/MG (gestão 2005-2008), em razão da não aprovação da prestação de contas, por impugnação das despesas realizadas com recursos do convênio MC 015/2005 (Siafi 52894), que teve por objeto a implantação de uma unidade móvel destinada ao ensino de informática e acesso à *internet* (ônibus telecentro).

2. Para contextualizar os fatos, os exames e os encaminhamentos do processo, reproduzo, com ajustes de forma, o parecer do Ministério Público de Contas da lavra do procurador Sergio Ricardo Costa Caribé (peça 173):

“(…)

2. O termo de convênio previu R\$ 385.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 350.000,00 em recursos federais. Os valores foram repassados em parcela única, mediante ordem bancária de novembro de 2005 (peça 1, p. 140 e 158).

3. Convém ressaltar que foram identificados fortes indícios de sobrepreço e dano ao erário na execução do Convênio 15/2005. Essas ocorrências foram investigadas no âmbito de Inquérito Civil Público, que revelou conluio para fraudar o caráter competitivo do certame, no contexto do esquema de fraudes denominado ‘máfia das sanguessugas’. O tema é tratado na Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813.

4. Nesta Corte, após instruções preliminares da Secex-MG (peças 23 e 79) e manifestações deste membro do Ministério Público de Contas (MPTCU) (peças 28 e 83), foi realizada a citação dos seguintes responsáveis, em face das condutas irregulares descritas pela Secex-MG à peça 85:

- a) Sr. José Bonifácio Mourão, Prefeito Municipal à época dos fatos;
- b) Sr. Fernando Antônio Pinto, servidor da Prefeitura de Governador Valadares, responsável por atos de expediente concernentes ao edital e ao plano de trabalho do convênio;
- c) Sra. Marlene Dália Soares, pregoeira da Prefeitura de Governador Valadares;
- d) Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin, sócio da empresa contratada, Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda.;

Deputado Federal à época, responsável pela emenda parlamentar, no valor de R\$ 350.000,00, destinada ao convênio; e

f) empresas Marcopolo S.A. e Valadares Diesel Ltda., que participaram da licitação mediante conduta fraudulenta.

5. O Sr. Luiz Antônio Trevisan Vedoin e a empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. mantiveram-se silentes.

6. Após análise das defesas apresentadas, dos elementos constantes desta TCE e da Ação Civil Pública 7610-41.2012.4.01.3813, encaminhada pela Justiça Federal em resposta a diligência realizada em abril de 2014 (peças 38, 40, 42-65), a unidade técnica propôs excluir do rol de responsáveis os Srs. João Lúcio Magalhães Bifano e Fernando Antônio Pinto e julgar irregulares as contas dos demais responsáveis, condenando-os ao ressarcimento do valor original do débito de R\$ 195.745,61. Propôs, ainda, declarar inidôneas para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, as empresas Valadares Diesel Ltda., Marcopolo S.A. e Planam, Indústria, Comércio e Representação Ltda (peças 143, p. 23-24; 144; e 145).

7. Ao examinar novamente o caso, manifestei minha concordância com a análise formulada pela unidade instrutiva, dissentindo apenas da exclusão de responsabilidade do Sr. João Lúcio Magalhães Bifano naquela oportunidade (peça 146).

8. A unidade técnica considerou não haver elementos suficientes para confirmar as condutas irregulares atribuídas ao mesmo com base exclusivamente nos depoimentos colhidos no âmbito da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813 (peça 143, p. 11). Todavia, ao constatar que, em 13/2/2017, o ex-Deputado Federal havia sido condenado ao ressarcimento de valores e apenado com multa na referida ação, sugeri a obtenção de cópia atualizada da ação de improbidade para que a unidade técnica incorporasse em sua análise, se fosse o caso, os elementos probatórios que ensejaram a condenação judicial do Sr. João Lúcio Magalhães Bifano (peça 146).

9. V. Exa. acompanhou a proposta deste MP de Contas, determinando a reanálise das alegações de defesa do Sr. João Lúcio Magalhães Bifano à luz dos elementos que fundamentaram a condenação judicial (peça 150). Adicionalmente, determinou a análise dos novos documentos juntados pelo Sr. José Bonifácio Mourão às peças 147-149.

10. A Secex-MG promoveu diligência à 2ª Vara da Subseção Judiciária Federal em Governador Valadares, solicitando cópia atualizada da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813 (peça 156). Os documentos solicitados foram juntados às peças 159-168.

11. À luz dos elementos probatórios que fundamentaram a condenação do ex-deputado federal no âmbito da ação de improbidade administrativa, a unidade instrutiva entendeu estar comprovada, pela conjugação de uma série de evidências apontadas na sentença judicial, a conduta irregular do Sr. João Lúcio Magalhães Bifano na formação e execução do Convênio 015/2015 (peça 170, p. 5-6 e 11). Em razão disso, propôs a irregularidade de suas contas e a condenação em débito solidariamente aos demais responsáveis, mantendo o valor indicado na instrução anterior (montante histórico de R\$ 195.745,61; peça 143, p. 4).

12. Quanto aos novos documentos juntados pelo Sr. José Bonifácio Mourão, a Secex-MG considerou não haver elementos aptos a afastar as irregularidades que lhe foram imputadas, mantendo a proposta de irregularidade das contas e condenação em débito (peça 170, p. 6-11).

13. De minha parte, ponho-me de acordo com o encaminhamento proposto, com pequena sugestão de ajuste quanto ao valor do débito.

14. Nesta assentada, analisam-se dois pontos:

a) os elementos probatórios que ensejaram a condenação judicial do Sr. João Lúcio Magalhães Bifano e sua possível repercussão na responsabilização do ex-deputado federal nesta TCE;

b) os novos elementos juntados pelo ex-prefeito, José Bonifácio Mourão (peças 147-149).

15. Na instrução anterior da unidade técnica (peça 143), bem como em minha última manifestação (peça 146), foram descritas, detalhadamente, as irregularidades identificadas no convênio em exame.

16. Os elementos constantes dos autos evidenciam a existência de **sobrepço** na aquisição da unidade móvel e de **conluio** entre a vencedora (Planam) e as outras duas participantes do certame. A sistemática que envolveu a aquisição do micro-ônibus foi a mesma utilizada pela Planam em diversos outros municípios que dela adquiriram ambulâncias, no esquema que ficou conhecido como 'máfia dos sanguessugas'. É nesse contexto que entendo que devem ser analisadas as evidências colhidas no inquérito policial relativamente à participação do ex-deputado federal **João Magalhães**.

17. Como já mencionado, o Sr. João Lúcio Magalhães Bifano foi condenado por improbidade administrativa no âmbito da Ação Civil Pública 7610-41.2012.4.01.3813 (peça 148). O responsável opôs embargos de declaração contra a sentença, os quais foram rejeitados (peça 149). Atualmente, o processo aguarda análise de recursos de apelação, conforme verificado em consulta realizada à página do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) em 16/2/2018 (<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=7610-41.2012.4.01.3813&secao=GVS&pg=1&enviar=Pesquisar>).

18. Analisando as sentenças prolatadas, verifica-se que a condenação do ex-deputado federal na referida ação de improbidade decorreu do entendimento de que as provas colhidas nos procedimentos investigatórios demonstram sua vinculação aos fatos irregulares apurados durante a aprovação e execução do Convênio 15/2005. O convencimento do magistrado quanto à participação do Sr. João Magalhães decorreu de uma série de evidências:

a) em depoimento, o ex-prefeito e a ex-secretária de educação de Governador Valadares informaram que a demanda para celebração do convênio não partiu do município, tendo sido o município procurado pelo então deputado federal João Magalhães, autor da emenda que destinou recursos para a celebração (peça 148, p. 10-11);

b) mensagens eletrônicas trocadas em 24/11/2015 entre funcionários da empresa Planam, vencedora da licitação, contendo minuta do edital do certame com importantes semelhanças com a versão final divulgada pelo município, indicam que a empresa teve participação na formatação do certame, visto que o termo de referência foi assinado posteriormente, em 4/12/2005 (peça 148, p. 11-12);

c) a interceptação telefônica de conversa ocorrida em 23/12/2005 entre Luiz Antônio Trevisan Vedoin (sócio da Planam) e uma funcionária da empresa, na qual é citado o Sr. Selênio (na verdade Seleme Hilel Neto), que estaria atuando junto à prefeitura para permitir o direcionamento da licitação à Planam. O Sr. Seleme foi secretário municipal até 13/7/2005, época em que foram concluídos o projeto básico e plano de trabalho que deram origem ao Convênio 15/2005 (peça 148, p. 13-17);

d) em depoimento, Seleme Hilel Neto afirmou possuir relação política e de amizade com João Magalhães, de quem é padrinho de casamento (peça 148, p. 14).

19. Diante desses elementos, entendeu-se, na sentença prolatada, que, ainda que não haja prova direta do recebimento de vantagem indevida pelo ex-deputado federal, apesar de informação nesse sentido em depoimentos colhidos (peça 148, p. 2 e 15-16), o papel do Sr. João Magalhães foi fundamental no esquema:

contrato lícito entre parlamentar e lobista, ao criar um canal de diálogo com secretário municipal de sua confiança, amigo e padrinho de casamento (...) para patrocinar interesses da Planam e Luiz Antônio (peça 148, p. 19).

20. Considero, assim como a Secex-MG, que o conjunto probatório reunido na ACP traz fortes evidências de que a atuação do ex-deputado federal João Magalhães teve significativa importância nos desdobramentos observados no Convênio 15/2005, em especial no direcionamento da licitação e na ocorrência de superfaturamento. Os elementos reunidos revelam que foi dele a iniciativa de destinar a emenda ao município com propósito definido, bem como de entrar em contato com o ex-prefeito para sugerir a celebração do convênio e de submeter o plano de trabalho ao Ministro das Telecomunicações (peça 163, p. 381-405). Seu contato pessoal com o então secretário municipal Seleme permitiu a abertura de um canal de comunicação para a empresa Planam, que contribuiu para o direcionamento da licitação, comprometendo a competitividade do certame e facilitando a contratação com superfaturamento. Por esses motivos, anuo à proposta de julgar irregulares suas contas, condenando-o em débito solidariamente aos demais responsáveis.

21. Passo a analisar os novos elementos juntados pelo ex-prefeito, **José Bonifácio Mourão**, compostos por memorial e cópia das sentenças prolatadas no âmbito da ACP (peças 147-149).

22. O responsável requer que suas contas sejam julgadas regulares em face de sua absolvição na ação civil pública por improbidade administrativa que examinou o Convênio 15/2005 (peça 147, p. 5-6). Quanto a esse ponto, manifesto minha concordância com a análise da unidade técnica no sentido de que a absolvição do ex-prefeito quanto a atos de improbidade administrativa não tem o condão de afastar sua responsabilidade perante esta Corte, em face da independência das instâncias.

23. Ademais, o que se examina, neste processo de TCE, é se o responsável comprovou a boa e regular execução do Convênio 15/2005, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Assim, ainda que não tenha ficado evidenciada, no processo judicial, participação do Sr. José Bonifácio Mourão no conluio para contratação do objeto, também não há documentos nos autos que comprovem a regularidade da execução do ajuste. Como já destacado, há evidências de superfaturamento na aquisição dos itens previstos no plano de trabalho, conforme relatório elaborado à época pela CGU (peças 72, p. 6-7; e 79, p. 4-5). O ex-gestor não logrou trazer aos autos documentos que pudessem infirmar essa conclusão.

24. Também não vislumbro prejuízo à ampla defesa em face do lapso temporal entre os fatos e sua citação por este Tribunal, como alegado pelo responsável. Ainda em junho de 2006, antes do final da vigência do convênio, o Sr. José Bonifácio foi instado a demonstrar a adequação do preço praticado no ajuste, conforme se verifica a partir do Ofício 743/2006-SE/MC, do Ministério das Comunicações (peça 1, p. 230-232).

25. Dessa forma, mantenho meu entendimento anterior de que, na condição de signatário e executor do convênio, caberia a ele zelar pela regular aplicação dos recursos repassados ao município (peça 146, p. 2).

26. Quanto aos demais responsáveis, ratifico os entendimentos expressos em meu parecer de peça 146. Proponho, apenas, ajuste no valor do débito estimado, pelos motivos que passo a expor.

27. Como destacado pela unidade instrutiva, na sentença prolatada no âmbito da ACP 7610-41.2012.4.01.3813, o Exmo. Sr. Juiz observou que o levantamento de preços realizado pela CGU para calcular o sobrepreço deixou de abranger alguns itens previstos no plano de trabalho. Entre eles, cita o custo de transformação do veículo em unidade de inclusão digital, o mais representativo deles (peça 148, p. 30). Por esse motivo, entendeu que o valor ressarcido deverá ser objeto de arbitramento.

28. Relativamente a esse ponto, a Secex-MG considerou que o débito estimado pela CGU deve ser mantido, ante a falta de detalhamento na sentença que pudesse ensejar a mudança na metodologia de cálculo (peça 170, p. 6). Nesse ponto, peço vêniã para discordar da proposta da unidade técnica.

29. Lembro que, de acordo com o art. 210, §1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU, quando não for possível quantificar com exatidão o valor do débito, a apuração se dará por estimativa, de forma a que o valor estimado seguramente não exceda o real valor devido. Assim, ante a falta de outro parâmetro, considero razoável abater, do valor calculado pela CGU, o custo de transformação estimado no plano de trabalho submetido pelo município ao Ministério das Comunicações (peça 160, p. 380), por ser este um item representativo na composição de custos do objeto do convênio. Por essa proposta, do débito originalmente calculado pela CGU, no valor de R\$ 195.745, 61 (peça 72, p. 6-7), seria abatido o montante de R\$ 34.357,41 (peça 160, p. 380), resultando em um débito estimado de R\$ 161.388,20.

30. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peças 170-172), com o ajuste no valor do débito sugerido no parágrafo 29.”

II

3. Atuo no presente processo em razão da declaração de impedimento da relatora e do sorteio realizado em 28/5/2020¹.

4. Sobre o débito decorrente de superfaturamento, o *Parquet* especializado divergiu parcialmente da unidade instrutiva por entender que não foram incluídos alguns itens previstos no plano de trabalho do convênio. Assim, o Ministério Público de Contas propõe abater R\$ 34.357,41 referentes ao custo de transformação estimado no plano de trabalho do ajuste, por ser um item representativo na composição do custo do objeto.

5. Ainda nesse ponto da quantificação do débito, o Sr. José Bonifácio Mourão, incluído no rol de responsáveis deste processo na condição de ex-prefeito do município de Governador Valadares, signatário e executor do convênio, por meio de sua advogada, apresentou novos memoriais ao processo².

6. Desse arrazoado, considero que há um argumento até então não examinado nestes autos relativamente aos valores dos impostos efetivamente pagos (abaixo reproduzido), questão que, necessariamente, tem influência na quantificação do débito³:

“(…) considerando que a tabela do projeto básico do convênio, que demonstra o valor de cada item adquirido para o ônibus digital, além de não ser coerente com o real preço apresentado pelo Município, ainda deixou de considerar que fora pago R\$ 59.330,00 de impostos, por essa razão é necessário que seja determinada uma análise técnica dos cálculos apresentados, diante a disparidade com os apresentados na auditoria da CGU, diante de extrema relevância para a ampla defesa do gestor, ora defendente”.

7. Além disso, é informado que o relatório de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) e que serviu de base para o cálculo do superfaturamento considerou apenas 13 dos 37 itens licitados e que compuseram a unidade móvel:

“Data vêniã, não poderia, como não pode o Relatório Técnico alegar que houve superfaturamento de 128% do objeto, baseado nos argumentos acima expostos, ou seja, utilizando para cálculo somente 13 dos 37 itens licitados, e ainda desconsiderando que todos os itens demonstrados na tabela acima, foram contemplados na unidade móvel”.

¹ Peças 182 e 185.

² Peça 174.

³ Nota fiscal 1080 – Planam.

mencionar a consideração exposta pelo juízo na sentença que julgou a ação civil pública por ato de improbidade administrativa relacionada aos mesmos fatos desta TCE⁴:

“(…)

A segunda premissa refere-se ao ônus dos envolvidos na prática do ato ímprobo em comprovar o valor efetivamente empregado na execução do contrato administrativo. A prática tem demonstrado que os atos de improbidade administrativa envolvendo licitações e contratos administrativos tem seu nascedouro na elaboração do projeto básico, oportunidade em que se opera o superfaturamento dos produtos e da mão de obra a ser utilizada.

Analisando as provas constantes dos autos, observa-se que, embora o relatório emitido pela Controladoria Geral da União indique um sobrepreço da ordem de 58%, os cálculos não incluíram alguns itens, bem como o custo de transformação do veículo em unidade de inclusão digital.

Não há prova, pois, a embasar a fixação do valor a ser ressarcido, o que deverá ser objeto de arbitramento em fase de execução, com base na aferição do lucro médio obtido na comercialização de um veículo idêntico ao que foi adquirido.”

9. Observo, também, que deve ser levada em consideração no cômputo do débito a restituição de R\$ 43.405,17 referente à contrapartida do conveniente e os rendimentos auferidos na aplicação financeira dos recursos do convênio⁵.

10. Dessa forma, ainda há controvérsias a serem sanadas a respeito da quantificação do débito neste processo.

III

11. Como bem ressaltado pelo MP/TCU em seu último parecer reproduzido neste despacho, o contexto das irregularidades, responsabilidades e débito apurado nesta TCE insere-se no esquema de fraudes denominado “máfia dos sanguessugas”.

12. A propósito, lembro que, por meio da questão de ordem TCU/Plenário 1/2009, foi aprovada a metodologia de cálculo para se quantificar o débito para os processos relacionados à chamada “operação sanguessuga”, no sentido de considerar a existência de sobrepreço somente quando os preços de aquisição ultrapassarem o percentual de 10% dos valores médios de mercado dos veículos.

13. Nesse quadro, em prestígio ao princípio da ampla defesa e do contraditório, restituo o processo à unidade instrutiva a fim de examinar os novos argumentos apresentados pelo Sr. José Bonifácio Mourão.

14. Outrossim, solicito que as análises dos pressupostos de constituição desta TCE, quais sejam: fato irregular, responsabilização, quantificação do dano e nexos causal entre as condutas dos responsabilizados sejam complementadas à luz da jurisprudência deste Tribunal, constituída a partir da apreciação dos diversos processos que integraram a “operação sanguessuga”.

Restituam-se os autos à unidade instrutiva para as providências a seu encargo, devendo o processo retornar a este gabinete, após instrução (complementar), por meio do MP/TCU.

Brasília, 2021.

⁴ Sentença proferida no processo de ação civil pública por ato de improbidade administrativa - processo 7610-41.2012.4.01.3813 (peça 148).

⁵ Peça 126, p. 65.



(assinado eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator