

TC 002.877/2013-9

Tomada de contas especial

Ministério das Comunicações – MC

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério das Comunicações (MC) em razão da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio 15/2005, firmado com o Município de Governador Valadares – MG, cujo objeto consistiu na implantação de uma unidade móvel destinada ao ensino de informática e ao acesso à Internet naquela municipalidade (“ônibus telecentro”).

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. Foram identificados fortes indícios de sobrepreço e dano ao erário na execução do Convênio 15/2005, ocorrências que 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 0007610-41.2012.4.01.3813, que resultou nas condenações de Luiz Antônio Trevisan Vedoin, João Lúcio Magalhães Bifano e Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda (peça 148).

4. Nesta Corte, após instruções preliminares da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (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.;
- e) Sr. João Lúcio Magalhães Bifano, 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. se mantiveram silentes.

6. Na instrução de peça 170, a unidade técnica propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis – à exceção do Sr. Fernando Antônio Pinto –, condenando-os solidariamente em débito no valor de R\$ 195.745,61.

7. Na oportunidade, manifestei minha concordância com o encaminhamento proposto, sem prejuízo de sugerir ajuste no valor do débito com a exclusão do montante de R\$ 34.357,41, relativo ao custo previsto para transformação do veículo em unidade de inclusão digital (peça 173).

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

8. Após ser designado relator deste processo por meio de sorteio realizado em 28/5/2020 (peça 185), Vossa Excelência determinou o retorno dos autos à unidade instrutiva para análise dos novos argumentos apresentados pelo Sr. José Bonifácio Mourão (peças 174-178) e reanálise dos pressupostos de constituição desta TCE à luz da jurisprudência deste Tribunal constituída a partir da apreciação de processos que integraram a “operação sanguessuga” (peça 187).
9. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE), atual responsável pela instrução do processo, após realizar o reexame solicitado, reformulou a proposta de encaminhamento anterior e propôs julgar irregulares as contas dos responsáveis – à exceção do Sr. Fernando Antônio Pinto e da Sra. Marlene Dália Soares –, sem imputação de débito e com aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992. Propôs, ainda, declarar inidôneas para participar de licitação na administração pública federal as empresas Valadares Diesel Ltda., Marcopolo S.A. e Planam, Indústria, Comércio e Representação Ltda.
10. De minha parte, dissinto parcialmente do encaminhamento proposto pelos motivos que passo a expor.
11. Considero que a Secex-TCE refutou adequadamente os novos argumentos apresentados pelo Sr. José Bonifácio Mourão (peças 174-178), bem como analisou de forma suficiente os aspectos destacados por Vossa Excelência no despacho de peça 187, dispensando considerações adicionais. Ressalvo apenas a análise quanto ao completo afastamento do débito e ao acolhimento integral das razões de justificativa da Sra. Marlene Dália Soares.
12. Início por examinar a proposta de afastamento do débito.
13. As citações ora analisadas foram motivadas pela constatação de superfaturamento na aquisição da unidade móvel (ônibus telecentro), em um contexto de fraude no processo licitatório apurada na ACP 0007610-41.2012.4.01.3813, conforme mencionado anteriormente (peça 85). O valor do dano (R\$ 195.745,61) foi estimado a partir da diferença entre o preço pago (R\$ 349.000,00) e os valores de mercado levantados pela CGU no âmbito da Fiscalização 186765 (R\$ 153.254,39) (peça 72, p. 6-7).
14. Em sua última instrução (peça 188), a Secex-TCE questiona a validade do levantamento de preços referenciais realizado pela CGU, argumentando que (a) o controle interno deixou de considerar alguns itens quando montou o preço de referência para calcular o superfaturamento; e (b) apresentou apenas uma referência de preço, sem demonstrar que tais valores seriam realmente representativos da realidade de mercado à época da contratação.
15. Quanto ao primeiro ponto, a unidade instrutiva destaca que, se inseridos os itens não contemplados no cálculo da CGU, o custo do objeto seria R\$ 220.095,43, o que reduziria o dano ao erário para R\$ 128.904,57 (peça 188, parágrafos 47-51).
16. No que tange ao segundo aspecto, a Secex-TCE defende haver “*elevado grau de dificuldade em se estabelecer o preço de referência e determinar o valor do dano de forma que garanta a justeza do cálculo*”, motivo pelo qual propõe afastar o débito e julgar irregulares as contas dos responsáveis, com aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 (peça 188, parágrafos 89 e 96-97).
17. A meu ver, as falhas apontadas pela unidade técnica no que se refere aos parâmetros utilizados pela CGU para calcular o dano ao erário podem ser mitigadas pelo menos relativamente ao item “*veículo de fabricação nacional, categoria ônibus, 0 km*”, que é o mais representativo, como se observa na Tabela 1 da peça 188.
18. Conforme se verifica a partir do relatório da CGU, foi adquirido um ônibus da marca Marcopolo, modelo Volare W8 (peça 72, p. 4, 6 e 32). Consultando o site www.veiculos.fipe.org.br, é possível verificar que, no mês de referência janeiro de 2006 – mês

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

de emissão da nota fiscal pela Planam Comércio e Representações Ltda. (peça 177, p. 7) – um ônibus Marcopolo Volare W8 ano 2006 a diesel tinha preços médios de R\$ 110.056,00 (modelo “lotação e escolar”) e R\$ 112.443,00 (modelo “executivo”). Tais valores são bastante próximos ao valor de referência adotado pela CGU, que foi de R\$ 125.000,00.

19. Diante disso, penso que o parâmetro obtido no site da Fipe corrobora o preço de mercado do ônibus levantado pelo controle interno contemporaneamente à execução do ajuste. Por esse motivo, deve ser mantido o débito atinente ao referido item. O superfaturamento observado corresponde à diferença entre o valor declarado na prestação de contas e o parâmetro fixado pela CGU: R\$ 209.405,36 – R\$ 125.000,00 = R\$ 84.405,36 (peças, 3, p. 377, e 72, p. 6).

20. Tendo em vista que o conveniente efetuou a devolução da contrapartida não aportada e dos rendimentos de aplicação financeira (peças 3, p. 81-87, e 174, p. 3), entendo que deve ser considerada a proporcionalidade entre recursos federais (90,91%) e municipais (9,09%) estabelecida na avença no cálculo do montante a ser ressarcido, que totalizaria, portanto, R\$ 76.732,91. Em face da solidariedade da empresa contratada, a data do débito deve corresponder à data do pagamento – 8/2/2006 (peça 3, p. 131) –, em consonância com a jurisprudência desta Corte (e.g. Acórdãos 6.349/2017 e 551/2018, ambos da 2ª Câmara).

21. Penso que o cálculo do débito da forma sugerida neste parecer atende ao exigido pelo art. 210, §1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

22. Convém ressaltar, ainda, que não merece prosperar a alegação do Sr. José Bonifácio Mourão de que, embora no projeto básico do município tenha constado a previsão de R\$ 6.139,33 em impostos, foram efetivamente pagos R\$ 59.330,00 nessa rubrica, aspecto que não teria sido considerado no cálculo do débito (peça 174, p. 2).

23. Como se observa do plano de trabalho apresentado, o valor previsto de R\$ 6.139,33 se referia a tributos federais (PIS, Cofins, CSL e IRPJ) (peça 1, p. 122), enquanto o valor de R\$ 59.330,00 diz respeito ao ICMS, imposto estadual cujo valor compõe o preço da mercadoria, sendo tão somente destacado na nota fiscal. Não vislumbro, portanto, qualquer repercussão desse fato no cálculo do débito proposto nos parágrafos 19-20.

24. Quanto à exclusão da Sra. Marlene Dália Soares do rol de responsáveis, peço vênias para divergir da unidade instrutiva.

25. Para melhor entendimento, reproduzo a seguir os fundamentos que levaram à citação da responsável, na condição de pregoeira (peça 91):

3. O débito decorre do fato da aludida responsável ter encaminhado o procedimento licitatório, **sem dispor de orçamento detalhado do telecentro móvel, por item, e ter aceitado**, como vencedora do Pregão 203/2005, **a proposta da empresa Planam, Indústria, Comércio e Representação Ltda., sem saber se os preços dos itens estavam de acordo com a realidade do mercado**, conduta que pode ter levado à aquisição superfaturada (peça 2, p. 125); (destacamos)

26. A unidade instrutiva considera que “*a responsabilização da servidora não guarda coerência com a jurisprudência vigente nesta Corte, que tem entendido não haver obrigação do pregoeiro analisar, conferir e/ou validar as cotações apresentadas nas planilhas orçamentárias das licitações que conduzirem*”. Cita, nessa linha, o Acórdão 1.372/2019-TCU-Plenário. (peça 188, parágrafos 128-129).

27. Ocorre que a citação de pregoeira não foi motivada pela falta de análise das cotações orçamentárias da licitação, mas pela realização do procedimento licitatório sem que houvesse orçamento detalhado do telecentro móvel, o que comprometeu a análise da compatibilidade dos preços ofertados pelos licitantes para cada item componente do objeto com a realidade de mercado.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

28. De acordo com o inciso IV do art. 3º da Lei 10.520/2002, cabe ao pregoeiro o recebimento das propostas e lances e a **análise de sua aceitabilidade**. Os incisos I e III do mesmo artigo, por sua vez, determinam que devem constar da fase preparatória do pregão “**os critérios de aceitação das propostas**”, com as **justificativas das definições desses critérios** e “**os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados**”.

29. A atribuição de “*coordenar o processo licitatório*”, conferida ao pregoeiro pelo inciso I do art. 11 do Decreto 5.450/2005 – vigente à época –, pressupõe o conhecimento do Termo de Referência e dos preços que a Administração estaria disposta a incorrer. Já o inciso II do art. 8º do Decreto 3.555/2000 estabelece que o “*o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado*” (destacamos).

30. Assim, ao dar prosseguimento ao certame sem que o processo contivesse os elementos de formação do preço de referência, caracterizado por orçamento detalhado dos itens que comporiam o ônibus telecentro, ela atraiu para si a responsabilidade solidária pelo superfaturamento verificado nestes autos. São nesse sentido o Acórdão 1.918/2005-TCU-2ª Câmara e o Acórdão 3.516/2007-TCU-1ª Câmara. O voto condutor desse último esclarece que, embora a responsabilidade pela pesquisa de preços e elaboração do orçamento não seja do pregoeiro, esse deve verificar “*se houve pesquisa recente de preço junto a fornecedores do bem e se essa observou critérios aceitáveis*”.

31. Também o Acórdão 2.063/2017-TCU-1ª Câmara determinou a conversão em TCE da representação do TC 016.274/2016-4 diante da existência de indícios de sobrepreço, além de determinar a audiência do pregoeiro por ter realizado procedimento licitatório sem que houvesse orçamento detalhado do objeto, o que inviabilizou a avaliação das propostas quanto aos preços unitários.

32. Concluo, ainda, pela não consumação da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário ou punitiva neste processo. As irregularidades que ensejaram o débito ocorreram em 2008 (o prazo final para prestação de contas se encerrou em 13/1/2008 – peças 1, p. 144, e 3, p. 49). Assim, o prazo prescricional de dez anos foi interrompido pelo ato que determinou a **citação** dos responsáveis, exarado em 17/11/2015 (peça 84).

33. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas, renovando as vênias por divergir parcialmente da unidade instrutiva, propõe:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15), para corrigir o valor do débito originalmente proposto, e acolher integralmente as alegações de defesa do Sr. Fernando Antônio Pinto (CPF 244.481.256- 53), excluindo o nome desse último do rol de responsáveis desta TCE;

b) julgar irregulares as contas dos Srs. João Lúcio Magalhães Bifano (CPF 344.202.746-20), José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15), Marlene Dália Soares (CPF 696.219.776- 49) e Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531- 68), bem como das empresas Valadares Diesel Ltda. (CNPJ 20.628.376/0001-52), Marcopolo S.A. (CNPJ 88.611.835/0001-29) e Planam, Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43), com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I; 209, incisos III e IV, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-os ao pagamento da importância a seguir especificada e fixando-lhes o prazo de 15 dias para que comprovem perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir da data

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
76.732,14	8/2/2006

c) aplicar individualmente aos responsáveis Srs. José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15), Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68) e João Lúcio Magalhães Bifano (CPF 344.202.746-20), bem como às empresas Valadares Diesel Ltda. (CNPJ 20.628.376/0001-52), Marcopolo S.A. (CNPJ 88.611.835/0001-29) e Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), os recolhimentos das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida a notificação;

e) declarar, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 271 do RI/TCU, inidôneas para participar de licitação na administração pública federal as empresas Valadares Diesel Ltda. (CNPJ 20.628.376/0001-52), Marcopolo S.A. (CNPJ 88.611.835/0001-29) e Planam, Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43);

f) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

g) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério das Comunicações e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

(assinado eletronicamente)

Sergio Ricardo Costa Caribé

Procurador