

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 002.877/2013-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Governador Valadares/MG

Responsáveis: José Bonifácio Mourão (069.597.256-15); Luiz Antônio Trevisan Vedoin (594.563.531-68); João Lúcio Magalhães Bifano (344.202.746-20); Fernando Antônio Pinto (244.481.256-53); Marlene Dália Soares (696.219.776-49); Valadares Diesel Ltda. (20.628.376/0001-52); Marcopolo S.A. (88.611.835/0001-29); Planam, Indústria, Comércio e Representação Ltda. (37.517.158/0001-43).

Representação legal: Marcelo Luiz Ávila de Bessa (OAB/DF 12.330) e outros, representando João Lúcio Magalhães Bifano; Diogo Horácio de Almeida Gil (OAB/RS 78.536) e outros, representando Marcopolo S/A (peça 105); Afonso Celso Mattos Lourenço (OAB/RJ 27.406); Rosane H. Meniuk de A. Barbosa (OAB/RJ 87.621) e outros, representando Valadares Diesel Ltda.; Elias Dantas Souto (OAB/MG 88.048); Karina Kristian de Azevedo (OAB/MG 122.174); Gesiane Lima e Silva (OAB/MG 124.012), representando José Bonifácio Mourão Florival da Silva Ribeiro (OAB/MG 53.567), representando Fernando Antônio Pinto

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. RECUSOS FEDERAIS ORIGINÁRIOS DE EMENDA PARLAMENTAR. AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS TELECENTRO. NOTIFICAÇÕES. FISCALIZAÇÃO DO CONCEDETNE E CGU. EXECUÇÃO DO OBJETO COM ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS. SUPOSTO CONLUIO E DIRECIONAMENTO DE CERTAME LICITATÓRIO E SUPERFATURAMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCERTEZAS E AUSÊNCIA DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA QUANTIFICAÇÃO REAL DO DÉBITO. CONDUTAS IMPOSTAS AOS RESPONSÁVEIS NA CITAÇÃO INERENTES AO PROCESSO JUDICIAL E DISTINTAS DA NATUREZA DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ROL DE RESPONSÁVEIS INCOMPLETO. LONGO TRANSCURSO DE TEMPO ENTRE O FATO GERADOR DAS INCONFORMIDADES SUBJACENTES. PREJUÍZO AO CONTRADITÓRIO DE EVENTUAIS RESPONSÁVEIS NÃO CHAMADOS AO PROCESSO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério das Comunicações responsabilizando, originalmente, o Sr. José Bonifácio Mourão, ex-prefeito do município de Governador Valadares/MG, em razão da reprovação da prestação de contas por impugnação integral

das despesas realizadas com recursos federais transferidos ao convênio MC 015/2005 (Siafi 528941)¹, que teve por objeto a implantação de uma unidade móvel destinada ao ensino de informática e acesso à internet.

2. Para contextualizar os fatos, análises e encaminhamentos, inicio reproduzindo, com ajustes de forma, a instrução inicial da Secretaria de Controle Externo em Minas Gerais (Secex-MG)²:

“HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo de convênio, foram previstos R\$ 385.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 350.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 35.000,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 140).

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2005OB900009, no valor de R\$ 350.000,00, emitida em 24/11/2005 (peça 1, p. 158). Os recursos foram creditados na conta específica em 30/11/2005 (peça 3, p. 125).

4. O ajuste vigeu no período de 18/11/2005 a 14/11/2007, conforme termo de ajuste (peça 1, p. 136-154) e prorrogações do convênio (peça 2, p. 261-263 e peça 3, p. 49-51).

5. Após elaboração do Relatório de Fiscalização 010/2006, de 12/7/2006 (peça 2, p. 149-175), do Relatório de Auditoria, de 1º/3/2007 (peça 2, p. 177-207), e do Relatório de Fiscalização 062/2010, de 1º/4/2010 (peça 3, p. 257-259), o órgão concedente elabora a Nota Técnica 07/CGPE/SE/MC (peça 3, p. 341-351). Nessa Nota foi observado que “o certame foi conduzido de forma a dificultar a visualização do suposto superfaturamento” e que “não restou identificado o preço individual de cada componente do ônibus adquirido” e recomendada a instauração da tomada de contas especial.

6. Por meio do Parecer Financeiro 027/2011/CGPE/SE/MC (peça 4, p. 89-105), o concedente identifica a seguinte irregularidade:

o Conveniente adotou o critério de licitação por lote único, em que se faz necessário que a proposta dos licitantes englobe toda a execução do objeto, e nela incluiu concomitantemente aquisição de ônibus (novo), equipamentos de informática, móveis e serviços. Ou seja, atividades de natureza distinta e que poderiam ser prestadas por distintas empresas, cada uma na sua área de atuação. Tal procedimento contraria o que dispõe o artigo 23, § 1º, da Lei 8666/93.

7. Ainda por meio do mesmo parecer, o concedente relata que não foi possível verificar se os preços constantes do Projeto Técnico estavam em concordância com os preços praticados à época e que não houve encaminhamento de documentos por parte do conveniente que comprovassem a formação dos preços apresentados. Conclui-se no parecer que é impossível comprovar a boa e regular aplicação dos recursos financeiros, opinando pela não aprovação da prestação de contas e impugnação total das despesas.

8. O responsável é comunicado da não aprovação da prestação de contas final (peça 4, p. 115) e notificado para que devolva aos cofres públicos a quantia integral repassada, corrigida conforme demonstrativo de débito, primordialmente irregularidades na aquisição realizada. Notificação é também encaminhada para endereço de Belo Horizonte/MG do responsável (peça 4, p. 117).

9. Esgotadas as medidas administrativas internas, sem a obtenção do ressarcimento do prejuízo causado aos cofres do Tesouro Nacional, o órgão instaurador elabora o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 5, p. 147-153). Atesta que houve prejuízo ao Erário decorrente da prática de infração à norma legal, consistindo na não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos financeiros. Apura o débito de R\$ 350.000,00, correspondente ao valor total repassado. Conforme Nota de Lançamento 2011NL000019, de 6/6/2011 (peça 5, p. 145), foi feita a inscrição em conta de responsabilidade pelo valor de R\$ 709.982,76. Por meio

¹ Peça 1, p. 136-154).

² Peça 9.

da Carta de Notificação 084/2011-CGPE/SE/MC, de 26/4/2011, o responsável José Bonifácio Mourão foi notificado sobre a instauração desta Tomada de Contas Especial (peça 4, p. 115).

10. O Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 5, p. 163-166) contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 4º, inciso V e § 1º, da IN/TCU 56/2007, tendo concluído aquela instância de Controle pela irregularidade das presentes contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 5, p. 167) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 5, p. 168).

11. Em Pronunciamento Ministerial (peça 5, p. 169), o Ministro de Estado das Comunicações, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.”

3. Na sequência, excerto da instrução da Secex-MG de peça 35:

“(…)

9. A licitação por menor preço global inviabiliza a identificação e a análise dos preços de cada componente, possibilitando a ocorrência de superfaturamento levantada pelo Controle Interno. No entanto, essa irregularidade não foi confirmada nem descartada pelo concedente, conforme registrado no Relatório de TCE 15/2011 (peça 5, p. 147-153), o que fragilizou a tese de ocorrência de superfaturamento e por isso foi proposta, por esta Unidade Técnica, a audiência do responsável, sem, portanto, a imputação de débito (peça 9).

10. Após a manifestação do gestor municipal (peça 22), foi proposto por esta Secex/MG o julgamento pela irregularidade das contas, com a aplicação de multa, sem imputação de débito (peça 23). Em seu Parecer (peça 28), o Ministério Público Junto ao TCU informa da existência de Ação Civil de Improbidade Administrativa em que um dos requeridos é o Sr. José Bonifácio Mourão (peça 27). Informa também sobre notícia vinculada no sítio da Procuradoria da República em Minas Gerais a respeito da participação do responsável nas fraudes conhecidas nacionalmente como “Sanguessugas” (peça 26).

11. Asseverando que há fortes indícios de ocorrência de superfaturamento na aquisição do objeto deste convênio, o Parquet conclui que somente com elementos constantes do Processo 7610-41.2012.4.01.3813 será possível averiguar a ocorrência das possíveis irregularidades. Propõe que o processo retorne à Secex/MG, para que se tome as seguintes medidas:

a) requerimento de cópia da ação civil de improbidade administrativa autuada no Processo 7610-41.2012.4.01.3813, em curso na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais - Subseção Judiciária de Governador Valadares (a ser incluída como peça sigilosa neste TC, para resguardo de eventuais direitos individuais);

b) novo exame da TCE, considerando o teor deste parecer e os elementos que forem acostados aos autos em resposta à letra “a” supra.

12. Em razão de novos elementos trazidos aos autos, importando em risco da ocorrência de irregularidades no convênio em tela, foi proposta, em instrução desta Unidade Técnica (peça 30), a realização de diligência à Justiça Federal para que remetesse a este Tribunal as provas colhidas naquela instância, especialmente no processo 7610-41.2012.4.01.3813.”

4. A instrução à peça 66 complementou:

“(…)

Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 0551/2014 (peça 38), datado de 14/4/2014, a Subseção Judiciária de Governador Valadares do Tribunal Regional Federal da 1ª Região encaminhou cópia do processo 7610-41.2012.4.01.3813, constante das peças 42-65, de onde se extrai que, no inquérito civil público que procurou esclarecer os fatos sob exame, as provas constantes dos autos permitem concluir que o processo licitatório realizado para aquisição da unidade móvel de inclusão digital em Governador Valadares foi fraudado e também foram colhidos fortes indícios de superfaturamento dos valores pagos na aquisição do ônibus de inclusão digital.

5.1 O Relatório de Fiscalização da CGU 186765, mencionado nos autos, relata que, após vistoria *in loco*, o controle interno identificou diversas impropriedades na execução do convênio, como descumprimento do Plano de Trabalho (não aquisição de *software* livre), ausência de equipamentos listados no Plano de Trabalho, softwares sem a devida licença, aquisições divergentes do Plano de Trabalho, unidade móvel sem conectividade e evidência de superfaturamento (peça 42, p. 13-16).

6. Com vistas a atender à sugestão do MP/TCU, quanto à avaliação de possível superfaturamento do objeto do Convênio 015/2005, e considerando o extenso lapso de tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos sob exame, esta Unidade Técnica entende necessário recorrer às informações colhidas pela CGU, à época de vigência do citado convênio, na aludida auditoria do Programa “Inclusão Digital” do Ministério das Comunicações.

7. Desse modo, propõe-se a realização de diligência à CGU/MG, requerendo o encaminhamento, a esta Secex-MG, da documentação abaixo discriminada, relativa ao Convênio 015/2005 (processo original 53000.032385/2005-53, TCE 53000.028915/2011-15), sem prejuízo de esclarecer que os documentos solicitados serão usados para dar prosseguimento à análise do processo de tomada de contas especial TC 002.877/2013-9, neste Tribunal:

- cópia do Relatório de Fiscalização 186.765/2006, inclusive da planilha com os preços de mercado, por item do projeto, pesquisados por essa Controladoria à época de vigência do convênio. Citado relatório foi elaborado pela sede da CGU em Brasília, no âmbito de auditoria nacional, no programa de “Inclusão Digital” desenvolvido pelo Ministério das Comunicações.”

5. A última instrução de mérito da mesma unidade técnica registrou³:

“HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula terceira do termo de convênio, foram previstos R\$ 385.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 350.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 35.000,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 140).

3. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2005OB900009, no valor de R\$ 350.000,00, emitida em 24/11/2005 (peça 1, p. 158). Os recursos foram creditados na conta específica em 30/11/2005 (peça 3, p. 125).

4. O ajuste vigeu no período de **18/11/2005 a 14/11/2007**, conforme termo de ajuste (peça 1, p. 136-154) e prorrogações do convênio (peça 2, p. 261-263 e peça 3, p. 49-51).

5. Na sua instrução inicial, a unidade técnica propôs audiência do Sr. José Bonifácio Mourão, cujas justificativas (peça 23) foram insuficientes para elidir as irregularidades apontadas pela Secex-MG. Em consequência, a mesma unidade propôs a sua rejeição e o julgamento pela irregularidade das contas, bem como a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

6. Encaminhado o processo para julgamento, o representante do Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU entendeu que, antes de sua apreciação no mérito, seria necessário requerer cópia da ação civil de improbidade administrativa autuada no Processo 7610-41.2012.4.01.3813, em curso na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais – Subseção Judiciária de Governador Valadares, e a consequente reanálise dos autos, para fins de caracterização de dano ao erário e a necessidade de apuração dos fatos e de identificação dos responsáveis (peça 28).

7. A Ministra-Relatora acolheu a proposta do Ministério Público, determinando o retorno dos autos a esta unidade, para atendimento das medidas sugeridas no Parecer do MP/TCU (peça 29).

³ Peça 188.

8. Após a adoção das medidas de apuração sugeridas e de nova instrução, os autos foram encaminhados ao Gabinete da Ministra-Relatora, que os repassou ao Ministério Público de Contas, “com a finalidade de oferecer àquele órgão a oportunidade de verificar se a proposta da Secex/MG contemplou todos os pontos lançados no parecer anterior, em especial, a identificação dos responsáveis e o estabelecimento do nexos causal” (peça 82).

9. O representante do Ministério Público de Contas ponderou que a proposta de encaminhamento apresentada pela então Secex-MG merecia aperfeiçoamento, tendo em vista os indícios de conluio entre os licitantes e fraude à licitação (peça 83):

10. De acordo com o Despacho de peça 84, a Ministra-Relatora acatou a sugestão de aperfeiçoamento apresentada pelo MPTCU e, em consequência, devolveu o processo à Secex-MG, para citação, nos termos propostos pela unidade técnica, mas com o aperfeiçoamento sugerido pelo MP/TCU.

11. Por fim, é importante transcrever parte do exame técnico promovido na peça 79, para melhor esclarecimento da questão:

13. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 0551/2014 (peça 38), datado de 14/4/2014, a Subseção Judiciária de Governador Valadares do Tribunal Regional Federal da 1ª Região encaminhou cópia do processo 7610-41.2012.4.01.3813, constante das peças 42-65, de onde foram extraídas as seguintes informações:

13.1 A ação encontra-se ainda em curso, não tendo sido submetida a julgamento;

13.2 O Ministério Público Federal identificou, no caso do presente convênio, a operação de fraude semelhante à da chamada “máfia das sanguessugas”, em que os empresários participantes negociavam a aprovação das emendas individuais com os parlamentares envolvidos; os prefeitos e servidores públicos fraudavam as licitações, viabilizando a seleção de empresa indicada pela quadrilha e a compra de ambulâncias por preço muito superior ao valor de mercado (peça 42, p. 5-16).

13.3 No inquérito civil público sobre o objeto do Convênio 015/2005, que procurou esclarecer os fatos relacionados à fraude na licitação para aquisição de unidade móvel de inclusão digital, pelo município de Governador Valadares/MG, a interceptação de conversas telefônicas autorizadas pela justiça, os depoimentos prestados perante a Polícia Federal e os documentos colhidos na investigação, apensados aos autos do processo 7610-41.2012.4.01.3813, revelaram:

- o Convênio 015/2005 se originou de emenda parlamentar negociada entre o empresário Luiz Antônio Vedoin e o deputado federal João Lúcio Magalhães Bifano (peça 42, p. 6 e 15-21);

- o processo licitatório realizado para aquisição da unidade móvel de inclusão digital em Governador Valadares foi fraudado, porque o edital do procedimento licitatório Pregão 203/2005 foi elaborado por funcionários da Planam, os representantes das empresas participantes Valadares Diesel Ltda., Marcopolo S.A. e Planam articularam-se com o intuito de frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, fazendo acordos sobre valor das propostas, com o fim de direcionar o certame, mediante vantagens pecuniárias, ou não (peça 42, p. 7-13);

- em depoimento prestado à Polícia Federal, Rodrigo Mendes de Oliveira, o representante da Marcopolo, confirmou que o Pregão 203/2005 foi fraudado e que lhe foi prometido, pelo representante da Planam, o pagamento de cinco mil reais para que a empresa Rodominas/Delta não participasse da licitação, ou que participasse dando apoio à Planam;

- também em depoimento à Polícia Federal, Luiz Antônio Trevisan Vedoin esclareceu como negociou a participação com as outras empresas, quando admitiu que pagou R\$ 5.000,00 a Rodrigo, funcionário da empresa Marcopolo, para que essa empresa desse cobertura à sua proposta e, quanto a Marco Túlio, da Valadares Diesel, obteve cobertura sem qualquer pagamento (peça 42, p. 12);

- foram colhidos fortes indícios de irregularidades na execução do convênio e ainda restou caracterizado o superfaturamento dos valores pagos na aquisição do ônibus de inclusão digital. O Relatório de Fiscalização 186765 da CGU, mencionado nos autos, relata que, após vistoria *in loco*, realizada no período de 12 a 14 de setembro de 2006, o controle interno identificou diversas impropriedades na execução do convênio, como descumprimento do plano de trabalho (não aquisição de *software* livre), ausência de equipamentos listados no plano de trabalho, softwares sem a devida licença, aquisições divergentes do plano de trabalho, unidade móvel sem conectividade e evidência de superfaturamento (peça 42, p. 13-16).

13.4 Como as propostas foram apresentadas e avaliadas pelo preço global, a CGU, durante os trabalhos de Fiscalização, procurou verificar o preço por item integrante do projeto, chegando ao valor de mercado abaixo para a unidade de Inclusão Digital Itinerante:

Item	Valor de mercado unitário – R\$	Valor de mercado total – R\$	Local pesquisado
Ônibus, marca Marcopolo, modelo Volare W8	125.000,00	125.000,00	P.M. de Gramado/RS
12 computadores Sempron 2800+ (terminais e servidor)	1.693,08	20.316,96	IB Máquinas Informática
Impressora Laser Lexmark E230	1.159,00	1.159,00	Mundo Palm
12 Estabilizadores SMS Revolutin II L	42,90	514,80	Ponto Frio
TV Semp Toshiba 20"	456,65	456,65	Móveis Gazin
DVD Player SD 7063 SLXRW	249,00	249,00	Cromo Vídeo e Games
Aparelho de ar condicionado Springer Modelo 42 MCA 12000 BTU/H	1.787,00	1.787,00	Poloar
Geladeira frigobar 80 l	832,00	832,00	Dudony
Sistema de alarme Positron	180,47	180,47	Techcar Tuning
Som portátil NKS	202,98	202,98	Yahoo Shopping
11 mesas para micro	136,00	1.496,00	P.M. de Com. Gomes
10 cadeiras com rodízios sem braços	111,00	1.110,00	Ambientes Móveis
Cadeira com rodízios com braços	130,00	130,00	P.M. de Com. Gomes
	TOTAL	R\$ 153.254,39	

OBS: Por falta de especificação e devido à imaterialidade de preço, não foram cotados a lousa, módulo (rack) para o aparelho de som e o exaustor.

13.5 Cabe ressaltar que não foram instalados na Unidade de Inclusão Digital Itinerante o aparelho de *nobreak* e a tela de projeção retrátil, e não foi localizado o sistema de multimídia. Tendo em vista que a proposta vencedora foi de R\$ 349.000,00, estima-se que o superfaturamento atingiu o montante de R\$ 195.745,61, o que representa 128% do valor de mercado.

12. Nesta etapa, a unidade técnica adicionou a responsabilidade dos seguintes envolvidos (peça 85): ex-prefeito, José Bonifácio Mourão; ex-servidor da Prefeitura,

Fernando Antônio Pinto; pregoeira da prefeitura, Marlene Dália Soares; dirigente da contratada, Luiz Antônio Trevisan Vedoin; Deputado Federal, João Lúcio Magalhães Bifano; empresas Marcopolo S.A.; Valadares Diesel Ltda. e a contratada Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. Vale revisitar o teor da citação proposta:

13. Realizadas as citações e apresentadas as alegações de defesa, nova análise foi realizada pela unidade técnica desta Corte (peça 143). Desta feita, em análise de mérito, propôs o acatamento das alegações de defesa apresentadas pelo deputado federal João Lúcio Magalhães Bifano e a negativa às alegações de defesa dos demais envolvidos, com proposta de condenação em débito, aplicação de multa e de inidoneidade para licitar com a Administração Pública.

14. Em nova análise do Ministério Público junto ao Tribunal – MP/TCU (peça 146), restou demonstrado que o desenrolar do processo judicial 7610-41.2012.4.01.3813 apresentou novos elementos que reafirmavam a responsabilidade do deputado citado no parágrafo retro,

sugerindo o *Parquet* especializado a realização de nova diligência à Segunda Vara da Subseção Judiciária da Justiça Federal em Governador Valadares para a obtenção de cópia atualizada da ação de improbidade administrativa 7610-41.2012.4.01.3813;

15. Com base no Despacho da Relatora (peça 150), a unidade técnica voltou a atuar no caso e acompanhou a sugestão do MP/TCU, realizando a diligência, com base em delegação de competência, para obtenção dos dados complementares.

16. Recebido o resultado da nova diligência, foi expedida instrução de mérito no processo (peça 170), agora propondo a condenação de todos os envolvidos nas irregularidades, com imputação de débito, aplicação de multa e declaração de inidoneidade para licitar das empresas envolvidas.

17. Ao se manifestar nos autos, o *Parquet* especializado se alinhou à unidade técnica (peça 173) quanto à responsabilização dos envolvidos, porém discordou em relação ao valor do débito, entendendo que havia elementos não considerados pelo cálculo originário, realizado pela CGU e aproveitado pelas instruções que se seguiram, sugerindo correções nesse valor.

18. Em sequência, foi inserido Despacho da Relatora (peça 182) se declarando impedida de atuar no caso, por motivo de foro íntimo, sendo realizado novo sorteio e novamente ocorreu manifestação semelhante (peça 184), sendo necessário realizar mais um sorteio de Relator (peça 185).

19. Finalmente, o novo Relator escolhido, Ministro Weder de Oliveira, exarou Despacho (peça 187), concordando com o entendimento do MP/TCU e determinando o retorno dos autos à unidade instrutória, para que nova análise seja realizada sobre a quantificação do dano e sobre novos elementos carreados aos autos pelo Sr. José Bonifácio Mourão e, além disso, que os fundamentos da TCE fossem revisitados à luz da jurisprudência do TCU, constituída a partir da apreciação dos diversos processos oriundos da “operação sanguessuga”.

20. Esta instrução terá a finalidade de realizar a análise determinada pelo Despacho do Relator (peça 187), de modo a revisar os fundamentos de constituição e regular tramitação da TCE, realizando nova análise sobre a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a correta quantificação do dano.

EXAME TÉCNICO

21. Este exame tem como fundamento as Normas de Auditoria do TCU, a legislação e a jurisprudência aplicadas ao caso, os documentos constantes dos autos, o histórico já apresentado e as providências a cargo dos jurisdicionados e demais envolvidos com a matéria em apreço.

22. Para recordar, trata-se de TCE instaurada pelo Ministério das Comunicações, em desfavor do Sr. José Bonifácio Mourão, ex-prefeito de Governador Valadares/MG, em razão da impugnação total de despesas realizadas com recursos do Convênio MC 015/2005 (Siafi 528941), celebrado com o município de Governador Valadares/MG, que teve por objeto a implantação de uma unidade móvel destinada ao ensino de informática e ao acesso à *internet* nesse município.

23. Esta análise tem a finalidade específica de atender às determinações contidas no Despacho do Relator (peça 187), transcritas a seguir:

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.

24. Mantendo a ordem em que os assuntos foram dispostos na manifestação do Relator, serão analisados os novos argumentos apresentados pelo Sr. José Bonifácio Mourão (peça 174), para, num segundo momento, visitar os fundamentos da TCE e confrontá-los com outros processos relacionados à “operação sanguessuga”, conforme determinou a autoridade competente.

I. Alegações de Defesa de José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15)

25. Vale lembrar que o responsável foi chamado aos autos por indícios de superfaturamento, na qualidade de ex-prefeito e gestor de recursos do Convênio MC 015/2005 (Siafi 528941), e tendo apresentado novos elementos (peça 174), após a instrução de mérito (peça 170), contando com acolhimento por meio de Despacho do Relator (peça 185).

26. A peça inicia com a qualificação do responsável e com apresentação de argumentos para demonstrar que não teria ocorrido superfaturamento no objeto conveniado, afirmando que seus argumentos ainda não contaram com análise pelas unidades técnicas do Tribunal (peça 174, p. 1).

27. Informa que as análises existentes nos autos adotaram preços de referência diferentes daqueles apresentados pela Prefeitura e aprovados pelo Ministério em 2005 e alterou o valor dos impostos incidentes sobre a proposta (peça 174, p. 1-2).

28. Assevera que item similar, adquirido na mesma época, pela Fundação da Universidade de São João Del Rey, custou R\$ 395.000,00 e teve suas prestações de contas aprovadas pelo Controle Interno, o que, na visão da defesa, afasta a ocorrência de superfaturamento (peça 174, p. 2).

29. Destaca posicionamento do MP/TCU que, na visão do defendente, deixou assente que não está comprovado o superfaturamento nos autos, buscando evidenciar que somente foram avaliados 13 itens, de um total de 37, o que tornaria o cálculo do superfaturamento inconsistente (peça 174, p. 3-6).

30. Contesta o apontamento de itens ausentes quando da visita *in loco* da CGU, informando que justificativas apresentadas a *posteriori* teriam regularizado as pendências e sanado os apontamentos inicialmente elencados pela Controladoria (peça 174, p. 7).

31. Ato contínuo, volta às considerações trazidas pelo *Parquet* especializado, ao apontar que deveriam ser abatidos R\$ 34.357,41 referentes à transformação e montagem do ônibus digital, o que, no entender da defesa, evidencia falha grave na análise dos fatos (peça 174, p. 7).

32. Sobre o procedimento licitatório, defende que o MP/TCU não apontou qualquer irregularidade, reafirmando que todos os procedimentos executados estariam em conformidade com a legislação regente e em estrita semelhança ao processo conduzido pela Fundação Universidade São João Del Rey (peça 174, p. 7).

33. Apresenta trecho atribuído à Advocacia-Geral da União – AGU, onde se afirma que os custos do projeto em epígrafe estariam em alinhamento aos preços de mercado, praticados à época (peça 174, p. 8).

34. Defende que a exigência de novas pesquisas de preço onze anos após a contratação, considerando que já constou pesquisa de preços aprovada pelo concedente, configura prejuízo ao contraditório e ampla defesa, tendo em vista a dificuldade de obtenção de informações retroativas sobre tais parâmetros (peça 174, p. 8).

35. Requer que o Ministério das Comunicações apresente o documento que alega ter recebido da prefeitura, quando solicitou manifestação sobre adequação de preços, já que, na visão da defesa, trata-se de documento de suma importância para garantia da ampla defesa (peça 174, p. 8).

36. Destaca que o responsável foi absolvido no processo judicial 7610-41.2012.4.01.3813 e que os fundamentos teriam sido trazidos para esta TCE (peça 174, p. 8).

37. Finalmente, requer que as análises efetuadas nos autos levem em conta todos os argumentos ora apresentados, de modo a garantir o direito de ampla defesa do responsável, sob pena de macular o julgamento das contas (peça 174, p. 9).

I.1. Análise

38. Para atualizar, trata-se de análise das alegações de defesa de José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15), chamado aos autos por indícios de superfaturamento, na qualidade de ex-prefeito e gestor de recursos do Convênio MC 015/2005 (Siafi 528941) e tendo apresentado novos elementos (peça 174), após a instrução de mérito (peça 170), contando com acolhimento por meio de Despacho do Relator (peça 185).

39. O foco da contestação apresentada pelo ex-gestor é a forma utilizada pela CGU para se estabelecer o superfaturamento na fiscalização inicial (2005), situação continuada pelas análises que se seguiram dentro do Tribunal e que, segundo as alegações do ex-prefeito, não possuem fundamentos que se sustentem.

40. Pois bem, para dirimir tais questionamentos, o caminho é revisitar os fundamentos apresentados pela CGU, pelo tomador de contas e pela unidade técnica do Tribunal e reavaliar a fundamentação utilizada para se determinar a ocorrência do dano imputado e a participação do defendente, em busca da verdade material, objetivo fim da atuação desta Corte de Contas. Vale iniciar a análise pelo Relatório da TCE:

O motivo para a instauração da presente Tomada de Contas Especial foi a impugnação total das despesas, decorrente da impossibilidade de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, fato que se encontra demonstrado na documentação constante do processo, conforme verificado na Nota Técnica nº 07/CGPE/SE/MC (fls. 570 a 575 - vol. III) e no Parecer Financeiro nº 027/2011/CGPE/SE/MC (fls. 644 a 652 - vol. IV). (peça 5, p. 149).

41. Em suas conclusões, o tomador sugeriu o débito pela totalidade dos recursos e indicou como único responsável o então prefeito, Sr. José Bonifácio Mourão (peça 5, p. 152).

42. Tanto na primeira instrução lavrada para propor audiência (peça 9), quanto na que propôs o mérito pela primeira vez (peça 23), não houve foco em possível débito, mas apenas em suposta responsabilização por indícios de irregularidades no procedimento licitatório.

43. Após manifestação do MP/TCU (peça 28) e realização de diligências (peças 30, 35 e 66), nova instrução alterou o entendimento e propôs a citação de diversos responsáveis, tendo por base o Relatório de Fiscalização 186765, de 21/9/2006 (peça 72), emitido pela CGU e que apontou indícios de conluio para fraudar a licitação e suspeitas de superfaturamento do objeto.

44. Especificamente sobre os indícios de superfaturamento, a Controladoria elaborou quadro demonstrativo, no item 19.02, do relatório já citado no parágrafo retro (peça 72, p. 6-7), relacionando alguns itens e apresentando valores de referência, que, no entender do órgão de controle interno da União, deveriam ser os valores máximos a serem pagos por cada item, concluindo que o objeto do convênio deveria ter custado apenas R\$ 153.254,39 e que haveria um débito no valor de R\$ 211.745,61.

45. A instrução que propôs a citação dos responsáveis (peça 79) utilizou os mesmos parâmetros da CGU, mas chegou a um débito no valor de R\$ 195.745,61, o que foi repetido nas duas instruções de mérito que se seguiram (peças 143 e 170). Como já evidenciado, esse valor foi questionado pelo Parecer do MP/TCU (peça 173), o que motivou a reavaliação determinada pelo Despacho do Relator (peça 187).

46. Dois pontos merecem reparo na quantificação do débito apresentada no presente caso, o primeiro diz respeito às fontes de comparação de preços e o outro está relacionado à não incorporação de todos os itens constantes da proposta de preços original, não permitindo a comparação direta, entre os valores levantados pela CGU e a proposta aprovada na licitação.

47. No intuito de deixar mais clara a afirmação, foi elaborada uma tabela contendo todos os itens previstos na contratação original, efetuando-se a comparação com o quadro elaborado

pela CGU, de modo a identificar aqueles itens em que a Controladoria não incluiu em sua análise (marcados com fundo verde na tabela), vejamos os dados:

Tabela 1 - Comparativo Para Apuração de Superfaturamento

Item	Descrição	Qtde	Vlr Total R\$ +impostos (1)	Cálculo CGU (2)	Relação de Bens (3)	%
1	Veículo de Fabricação Nacional, categoria :Onibus, O KM	1	233.000,00	125.000,00	209.405,36	67,5%
2	Microcomputadores para uso como estações de ensino	11	23.650,00	20.316,96	44.332,97	118,2%
3	Impressora laser	1	1.200,00	1.159,00	1.610,50	39,0%
4	Estabilizador de Voltagem de 300VA ou superior	1	88,67	514,80	88,67	-82,8%
5	Microcomputador para uso como servidor	1	4.150,00	1.693,08	5.158,75	204,7%
6	Divisor em conexões de rede interna: HUB SWITCH	1	290,18	290,18	290,18	0,0%
7	Mesas para computador	11	9.295,00	1.496,00	15.073,19	907,6%
8	Mesa (mobiliário) com tampo em "L"	1	845,00	845,00	725,45	-14,1%
9	Cadeiras giratória sem braço (adquirida cadeira dupla)	10	2.821,20	1.110,00	5.642,40	408,3%
10	Cadeira giratória com braço removível dotada de rodízios	1	350,00	130,00	725,45	458,0%
11	No-break de no mínimo 1500 VA	1	1.289,69	1.289,69	1.289,69	0,0%
12	Aparelho de Televisor a cores 20 polegadas	1	718,00	456,65	1.047,87	129,5%
13	Aparelhos Player e DVD (adquirido videocassete)	1	599,00	249,00	693,21	178,4%
14	Aparelho de ar condicionado (adquirido 2x9500BTU/h)	1	4.999,00	1.787,00	7.254,49	306,0%
15	Sistema Operacional e Aplicativos - LINUX	13	1.781,39	1.781,39	1.781,39	0,0%
16	Gabinete Armário (mobiliário) modular	1	1.434,78	1.434,78	1.434,78	0,0%
17-24	Conjunto (mobiliário) modular de armários	8	724,88	724,88	644,88	-11,0%
25	lousa branca com acabamento brilhante	1	90,61	90,61	80,61	-11,0%
26	Gabinete Armário (mobiliário) modular	1	483,63	483,63	483,63	0,0%
27	Exaustores de ar saturado 125m3/h.	2	999,50	999,50	999,50	0,0%
28	Geladeira do tipo frigobar 80L	1	914,00	832,00	1.209,08	45,3%
29	Luminárias com lâmpadas fluorescentes de 9w/24v	2	161,22	161,22	161,22	0,0%
30	Sistema de alarme anti-invasão	1	483,63	180,47	483,63	168,0%
31	Sistema de som ambiente	1	1.128,48	202,98	1.128,48	456,0%
32	Aparelho de conexão PC/TV	1	1.934,53	299,00	1.934,53	547,0%
33	Extensão de cabo elétrico PP 3x6 com 20 metros	1	206,35	206,35	206,35	0,0%
34	Fixação de Antena para Comunicações via Satélite	1	2.600,00	2.600,00	1.600,00	-38,5%
35	Instalação e Configuração da Rede de Computadores	12	2.901,84	2.901,84	2.901,84	0,0%
36	Piso com forração em material de borracha	1	7.254,49	7.254,49	7.254,49	0,0%
37	Custo de transformação: Instalação dos componentes	1	37.465,60	37.465,60	34.357,41	-8,3%
38	Custo de Impostos Federais (PIS, Cofins, CSL e IRPJ)	1	6.139,33	6.139,33	-	-

(1) - Projeto Básico - peça 1, p. 112-122

350.000,00 220.095,43 350.000,00 59,0%

(2) - Instrução Sec/MG - peça 143, p. 3-4

(3) - Prestação de contas - peça 3, p. 377-381

48. Com base na Tabela 1, retro, cabe dar razão ao responsável, quando alega que a CGU deixou de considerar alguns itens quando montou o preço de referência, para efeito de calcular o valor do alegado superfaturamento.

49. Vale reforçar que o primeiro conjunto de valores (1) constou do projeto encaminhado ao Ministério das Comunicações (peça 1, p. 112-122), enquanto o conjunto (3) foi retirado da relação de bens que fez parte das prestações de contas apresentadas (peça 3, p. 377-381).

50. Já no caso do segundo conjunto de valores (2), foi retirado, em parte, do relatório emitido pela CGU e replicado na instrução da então Sec/MG (peça 143, p. 3-4), destacando que, para os itens não contemplados pela Controladoria e pela unidade técnica do TCU, foi mantido o valor originalmente previsto e o item foi marcado (fundo verde).

51. Considerados válidos os números apresentados pela CGU e inseridos os itens não contemplados no cálculo original, pode-se afirmar que o custo “de referência” do objeto seria de R\$ 220.095,43, e, tendo em vista que o valor pago foi de R\$ 349.000,00, restaria um dano por suposto superfaturamento no valor de **R\$ 128.904,57**.

52. A afirmação contida no parágrafo 27, retro, não tem respaldo nos autos, quando afirma que a CGU utilizou preços diferentes da proposta apresentada inicialmente pela Prefeitura, isso porque o relatório da CGU se baseou no relatório anexo às prestações de contas, onde evidencia o custo efetivo dos bens adquiridos (peça 3, p. 377-381).

53. Portanto, o órgão de controle interno da União utilizou os preços que o convenente afirma ter efetivamente pago pelos bens, não havendo qualquer mácula na utilização desses parâmetros para efeito de comparação, embora sejam feitas algumas considerações quanto aos preços “de referência”, adotados pela CGU, assunto a ser abordado em tópico futuro.

54. Ao utilizar o parâmetro de outra contratação semelhante (Convênio CV MC 013/2006 - Siafi 601659) e que, nos dizeres do defendente, foi contratada em valor superior ao objeto em discussão nesta TCE e teve suas contas aprovadas, esse fato não socorre a defesa, uma vez que, até a realização de fiscalização pela CGU, o termo objeto desta TCE também gozava de suposta legitimidade e de aderência à legislação e aos preceitos dos processos de aquisição de bens pela Administração Pública.

55. Dessa forma, não se pode afirmar que, caso fosse realizada fiscalização semelhante no Convênio CV MC 013/2006 (Siafi 601659) firmado entre o mesmo Ministério das Comunicações e a Fundação de Apoio à Universidade Federal de São João Del Rei/MG, não se chegaria às mesmas constatações apuradas no caso em comento.

56. Em relação a bens supostamente não localizados pela visita da CGU, cabe razão ao responsável quando afirma que houve a regularização da ocorrência em momento posterior.

57. A esse respeito, consta dos autos o Ofício SMDE/082/2011, de 25/4/2011 (peça 4, p. 125), por meio do qual a Prefeitura informa sobre a regularização das pendências, constando Relatório de Fiscalização Complementar 046/2011, de 9/5/2011 (peça 5, p. 137-139), que considera as pendências saneadas pelo convenente.

58. Também não condiz com as evidências do processo a afirmação de que o MP/TCU não apontou qualquer irregularidade no procedimento licitatório, cabendo trazer alguns trechos do pronunciamento do *Parquet* especializado (peça 146):

13. O sobrepreço na aquisição da unidade móvel (ônibus telecentro) objeto do convênio foi calculado 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 (peças 3, p. 95; e 143, p. 3-4).

14. As alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Bonifácio Mourão não foram suficientes para elidir as irregularidades a ele atribuídas. Na condição de signatário e executor do Convênio MC 15/2005, caberia ao ex-prefeito zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município.

15. A Sra. Marlene Dália Soares, pregoeira da Prefeitura de Governador Valadares – MG à época dos fatos, aceitou a proposta da Planam sem adotar as diligências necessárias para garantir que os preços dela constantes estavam de acordo com a realidade de mercado, o que contribuiu para a concretização da aquisição superfaturada. Suas alegações de defesa também não lograram afastar a irregularidade constatada.

16. Com relação às outras duas empresas participantes do certame (Marcopolo e Valadares Diesel), conversas telefônicas colhidas pela Polícia Federal – mediante autorização judicial, no âmbito de Inquérito Civil Público sobre o convênio em análise – revelaram negociação entre elas e a empresa vencedora, Planam, para o acerto dos valores de propostas que seriam apresentadas, bem como para definição de quem participaria, ou não, da licitação (peça 42, p. 8-13).

59. Em nova manifestação do ilustre representante do Ministério Público de Contas (peça 173), também não há nada que sirva de escudo aos argumentos apresentados pelo gestor em suas alegações de defesa, vale reler o trecho:

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).

60. Porém, cabe razão ao defendente quando afirma que a instrução emitida pela unidade técnica do Tribunal (peça 143) afirmou que não foram detectados erros formais na condução do procedimento licitatório, validando a condução do certame e afastando vícios formais na licitação.

61. Não tem razão o defendente quando afirma que a AGU teria validado os preços da contratação, uma vez que o documento acostado pela defesa (peça 175) foi emitido pela Secretaria de Telecomunicações, vinculada ao Ministério das Comunicações.

62. Mas cabe reconhecer que a afirmação defendida pelo ex-gestor consta do relatório denominado “Análise de Projetos de Inclusão Digital” (peça 175), emitido em 4/11/2005, com a seguinte afirmação: “Os itens de custo foram analisados e apresentaram-se de acordo com os valores de mercado”.

63. Em mais uma manifestação, o gestor busca evidenciar um suposto comprometimento de seu direito de defesa, ao alegar que não é razoável exigir uma nova pesquisa de preços após mais de onze anos da contratação original.

64. Cabe esclarecer que não se está exigindo uma nova cotação de preços a essa altura do processo, visto que seria praticamente impossível de ser obtida, mas o que se cobra do ex-gestor é que ele demonstre que tal providência foi adotada quando da realização do procedimento licitatório, ainda mais diante de evidências de que tal procedimento foi integralmente montado à revelia dos órgãos da Prefeitura e entregue “pronto” para a contratação da própria empresa que o teria elaborado.

65. Um gestor minimamente diligente teria determinado a realização de uma cotação adequada, já que se dispunha de todos os itens individualmente identificados no orçamento base apresentado ao Ministério.

66. No entanto, mesmo após ser provocado pela CGU (peça 1, p. 222-228), o gestor deixou de apresentar as cotações de preços, ocasião que teria todas as condições de levantar os reais preços praticados no mercado e demonstrar que adotou todas as cautelas para proteger o patrimônio público colocado sob sua responsabilidade.

67. Vale repisar o entendimento pacificado na jurisprudência desta Corte, no sentido de que cabe ao gestor a obrigação de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, lançando mão de todos os elementos e documentos disponíveis para provar que bem geriu os bens e recursos a ele confiados (Acórdão 1017/2009-Segunda Câmara, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES).

68. Por último, o ex-prefeito busca guarida no fato de sua responsabilidade restar afastada nos autos da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa 7610-

41.2012.4.01.3813, sendo que, mais uma vez, não cabe acatamento aos argumentos da defesa, e já se explica.

69. O procedimento judicial especificado pelo agente tem foco diferente desta TCE, embora o objeto principal seja o mesmo. Enquanto a Ação Judicial cuidou especificamente do conluio entre diversos atores para fraudar o procedimento licitatório, a responsabilização, nestes autos, do Sr. José Bonifácio se assenta no seu dever de zelar da coisa pública e adotar as condutas mínimas para evitar a contratação com sobrepreço e/ou o pagamento com superfaturamento, o que não ficou comprovado com as alegações de defesa apresentadas pelo ex-gestor.

70. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de garantir a independência das instâncias, admitindo-se apenas influência da esfera penal e somente quando a sentença definitiva decidir pela negação da autoria ou da materialidade, ou seja, quando entender que o fato não ocorreu ou que o autor não foi aquele indicado no processo.

71. Defende a jurisprudência do Tribunal que a mesma conduta pode gerar consequências diferentes em cada uma das instâncias, tendo em vista a natureza própria de cada uma delas, como se depreende do enunciado do Acórdão 344/2015-Plenário, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, assim dispondo:

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa.

72. Nesse sentido é o enunciado do Acórdão 2067/2015-Plenário, Relator: BRUNO DANTAS, decidindo com base no seguinte entendimento: “A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e cível quando for reconhecida ou provada a inexistência do fato ou a negativa da autoria em relação ao responsável (art. 935 do Código Civil)”.

73. Quanto à existência de processos tramitando em outras instâncias e tratando do mesmo assunto, o enunciado do Acórdão 1295/2007-Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO, deixa claro que não impede o prosseguimento do feito nesta Corte, segue excerto:

O fato de a mesma causa estar sendo discutida no Poder Judiciário não afasta a competência do TCU para apreciá-la e determinar a adoção de providências que lhe caibam. Não existe litispendência entre processo do TCU e outro que trate do mesmo assunto em tramitação no Poder Executivo ou no Poder Judiciário.

74. Corroboram com entendimento semelhante os seguintes Acórdãos: 1125/2010-Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO; 5701/2013-Segunda Câmara, Relator: RAIMUNDO CARREIRO; 1295/2007-Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO.

75. Por todo o exposto, o entendimento é que **cabe acolhimento parcial às alegações de defesa do Sr. José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15)**, de modo a corrigir o valor de eventual débito a ser imputado, porém sem o condão de afastar sua responsabilidade, caso seja o entendimento pela manutenção do dano apurado no caso concreto.

II. Da Revisão dos Pressupostos de Constituição da TCE

76. Nos termos do item 14 do Despacho do Relator (peça 187), restou determinado que os pressupostos de constituição da TCE fossem complementados, à luz da jurisprudência construída a partir da apreciação de diversos processos que integraram a “operação sanguessuga”, contemplando: fato irregular, responsabilização, quantificação do dano e nexos causal entre as condutas dos responsabilizados e os fatos apurados.

77. Em cumprimento à determinação do Relator, foram consultados diversos processos tratando do tema e buscados os fundamentos analisados em cada caso, constando da tabela abaixo aqueles que foram utilizados como fonte para este trabalho:

Tabela 2 - Processos Relacionados à "Operação Sanguessuga"

Processo	Tipo	Estágio	Principal decisão	Teor
TC 018.701/2004-9	RA	Encerrado	Acórdão 1147/2011-PL	Multa e determinações
TC 028.630/2008-1	REPR	Encerrado	Acórdão 4898/2010-2C	Conversão em TCE
TC 021.419/2009-0	TCE	Encerrado	Acórdão 10693	Dar ciência
TC 020.813/2009-3	REPR	Encerrado	Acórdão 1256/2012-2C	Multa
TC 007.642/2010-5	REPR	Encerrado	Pronunciamento	Conversão em TCE
TC 015.452/2011-5	REPR	Encerrado	Acórdão 495/2013-PL	Inidoneidade e recomendações
TC 012.747/2012-2	REPR	Encerrado	Acórdão 1592/2019-PL	Declaração de inidoneidade
TC 013.774/2012-3	REPR	Encerrado	Acórdão 1986/2013-PL	Declaração de inidoneidade
TC 015.246/2012-4	REPR	Encerrado	Acórdão 1987/2013-PL	Declaração de inidoneidade
TC 012.911/2012-7	REPR	Em comunicações	Acórdão 1155/2021-PL	Declaração de inidoneidade
TC 012.132/2012-8	REPR	Recurso	Acórdão 1154/2021-PL	Declaração de inidoneidade
TC 012.919/2012-8	REPR	Encerrado	Acórdão 1593/2019-PL	Declaração de inidoneidade

Fonte: elaboração própria

II.1. Fato Irregular

78. As ocorrências apuradas guardam estreita semelhança entre todos os processos, inclusive com esta TCE, constituindo-se em um processo direcionado de contratação, por meio de emendas parlamentares, com objeto previamente formatado e com processo licitatório manipulado para favorecer uma empresa ou determinado grupo empresarial específico.

79. Para dar ares de legalidade às contratações, eram realizados acordos com outras empresas com potencial para apresentar propostas competitivas, para que tais supostas concorrentes apresentassem propostas fictícias e com preços elevados, de modo a sagrar-se vencedora a empresa previamente ajustada.

80. Todos esses elementos estão fartamente demonstrados nos autos desta TCE, mormente nas instruções de mérito (peças 143 e 170) e nos pronunciamentos do MP/TCU (peças 146 e 173), complementados com informações da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813 e com as análises das alegações de defesa inseridas nos autos (peça 170).

81. A principal diferença entre os processos relacionados na Tabela 2 e esta TCE está na imputação de débito aos responsáveis, uma vez que não fora identificada situação em que houve condenação em débito dos responsáveis nos demais processos, mas apenas a declaração de inidoneidade das licitantes e aplicação de multa aos envolvidos, em alguns casos.

82. Tal desfecho pode ser explicado, em parte, pela dificuldade de quantificação exata ou estimada do débito no caso concreto, diante da falta de parâmetros objetivos para se estabelecer os preços de referência para os bens e serviços associados, situação a ser abordada em tópico específico a seguir.

II.2. Quantificação do Dano

83. Nos termos do art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU c/c art. 8º da IN TCU 71/2012, a quantificação do débito deve ser enquadrada em umas das previsões abaixo:

I - verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido; ou

II - estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

84. O inciso I, mencionado acima, resta afastado, pelo fato de não haver qualquer critério seguro para se chegar à exatidão do real valor devido, não cabendo essa previsão para se chegar ao valor do débito no caso concreto.

85. Com base nos indícios de fraude à licitação, apurados na Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813 e repisadas nas análises já mencionadas nos tópicos precedentes, é possível aventar a possibilidade de realizar algum tipo de cálculo do dano por meio de estimativas.

86. Mas, mesmo para calcular o dano por estimativas, a legislação exige que esta apuração seja realizada por meio de cálculos confiáveis, de modo a garantir que eventual valor atribuído em débito não seja superior àquele que se obteria por meio de parâmetros precisos e objetivos.

87. O débito imputado nesta TCE tem origem em apontamentos registrados no Relatório de Fiscalização 186765, emitido pela CGU (peça 72), e foram analisados na Tabela 1, parágrafo 47, retro, evidenciando que foram cometidas falhas por parte da Controladoria, quando da quantificação do dano, relacionando apenas parte dos bens objeto do convênio.

88. Na mesma análise, citada ao final do parágrafo anterior, restou evidenciado que, considerados válidos os números apresentados pela CGU e inseridos os itens não contemplados no cálculo original, pode-se afirmar que o custo “de referência” do objeto seria de R\$ 220.095,43 e, tendo em vista que o valor pago foi de R\$ 349.000,00, restaria um dano por suposto superfaturamento no valor de R\$ 128.904,57.

89. Ocorre que há uma dificuldade técnica quanto aos valores apresentados pela CGU como sendo preços “de referência”, uma vez que foi apresentada apenas uma única referência de preço, sem muita informação sobre a forma como tais valores foram obtidos e sem demonstrar que tais valores seriam realmente representativos da realidade do mercado à época da contratação, já que o orçamento original é de 2005 e o relatório da CGU foi emitido em 2007 (peça 72).

90. A jurisprudência do Tribunal atribui importância significativa às cotações, determinando que devem espelhar os preços de mercado, consoante enunciado do Acórdão 554/2008-Primeira Câmara, Relator: VALMIR CAMPELO, assim dispondo: “O objetivo de realização de cotações de preços é guiar o procedimento licitatório de acordo com os preços vigentes no mercado”.

91. Também há orientação para que as pesquisas de preço sejam amplas, não se limitando a potenciais fornecedores, de forma a corrigir eventuais distorções e ampliar o espectro de comparação, conforme enunciado do Acórdão 2816/2014-Plenário, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, com o seguinte entendimento:

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

92. Não por acaso, dos doze processos listados na Tabela 2, retro, apenas dois foram convertidos em TCE e, embora não haja manifestação expressa nesse sentido, é cabível admitir que há um 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.

93. Corroborando com esse entendimento as considerações inseridas no parecer do *Parquet* especializado (peça 173, p. 4-5) quando evidencia que a sentença judicial prolatada no bojo da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813 também não vislumbrou elementos objetivos para cálculo do débito e encaminhou a questão para fins de arbitramento.

94. De acordo com a jurisprudência (Acórdão 8484/2017-2ª Câmara, relat. Augusto Nardes), se os elementos existentes não permitirem a apuração do exato montante do débito ou a estimativa do seu valor, mas autorizarem afirmar ter havido dano ao erário em razão da antieconomicidade do ato, é possível julgar irregulares as contas e aplicar multa.

95. São na mesma linha os Acórdãos 2699/2013-TCU-Plenário, relator Augusto Sherman; 4224/2017-TCU-Segunda Câmara, relator Augusto Nardes; 7935/2014-TCU-Segunda Câmara, relator Augusto Sherman; 2541/2015-TCU-Plenário, relator Augusto Sherman, dentre outros.

96. No caso concreto, há evidências robustas de fraude à licitação, mediante conluio entre os licitantes e montagem de uma concorrência artificial no certame, com indícios de preços praticados em desacordo com as práticas do mercado à época. No entanto, não há nos autos elementos suficientes para a quantificação precisa do dano e/ou sua estimativa em bases seguras de que não seria superior ao real valor devido.

97. Por todo o exposto, o entendimento é no sentido do julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa, diante das evidências de dano ao erário, mas evidenciada a dificuldade de adequada quantificação do dano a esta altura do processo.

II.3. Da Responsabilização e Do Nexo Causal

98. Ponto fulcral no deslinde de qualquer processo de tomada de contas especial é estabelecer e caracterizar a responsabilização de cada agente, determinando sua conduta e o nexo de causalidade entre tal conduta e o dano determinado.

99. Conforme análise do tópico II.2, retro, restou evidenciado não haver elementos concretos para se calcular, com razoável segurança, o valor justo do débito no caso concreto, embora haja elementos abundantes de conluio e fraude ao procedimento licitatório, como já evidenciado nas análises pretéritas (peças 143, 146, 170 e 173).

100. A individualização das condutas foi alvo de duas instruções de mérito no processo (peças 143 e 170), acompanhadas de duas manifestações mais abrangentes do MP/TCU (peças 146 e 173), destacando conclusões da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813 e que podem ser resumidas nos seguintes apontamentos:

II.3.1. José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15), na qualidade ex-prefeito de Governador Valadares/MG

101. Condutas: i) viabilizou a aquisição de veículo superfaturado, adquirido a partir de processo licitatório fraudulento; ii) deixou de adotar as medidas a seu cargo para garantir que os preços praticados estariam em conformidade com as práticas de mercado; iii) autorizou pagamento por bens em valor superior aos valores de mercado e provenientes de licitação fraudada.

102. Nexo de Causalidade: ao não adotar as cautelas mínimas no procedimento licitatório e não efetuar a verificação da regularidade e adequação dos preços ofertados com aqueles oferecidos no mercado, permitiu o pagamento por bens em valor superior ao que efetivamente seria devido em uma disputa em livre concorrência, gerando dano ao erário.

103. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude e/ou de culpabilidade, uma vez que o gestor teria todas as condições de efetuar pesquisas de mercado para avaliar se os preços apresentados estariam em desconformidade com a realidade local, já que era o administrador do município e, além disso, a forma como a proposta chegou à prefeitura (por via de um deputado e com o processo licitatório já formatado) deveria ter gerado a necessidade de maiores cautelas por parte do gestor, o que não se verificou nos autos.

II.3.2. Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68), sócio administrador da empresa Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda.

104. Condutas: i) elaborou, operacionalizou e executou o esquema de fraude à licitação, com oferecimento de propina a possíveis concorrentes (Marcopolo S/A), para que apresentassem propostas fictícias no procedimento licitatório; ii) recebeu pagamento por bens em valor superior aos valores de mercado e provenientes de licitação fraudada.

105. Nexo de Causalidade: ao elaborar e participar de esquema montado de fraude à licitação, feriu os princípios que regem as contratações públicas, sobretudo os da isonomia, da

legalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da contratação com a proposta mais vantajosa, entre outros, e levou a Administração a adquirir bens e serviços por valores superiores aos praticados no mercado, configurando dano ao erário.

106. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude e/ou de culpabilidade, uma vez que restou evidenciada a intenção deliberada do responsável em corromper o procedimento licitatório e comprometer a competitividade do certame, inclusive com oferecimento de propina a potenciais concorrentes, como já demonstrado nos autos da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813.

II.3.3. Planam Indústria, Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 37.517.158/0001-43), contratada.

107. Condutas: i) participar de procedimento licitatório fraudado por seu sócio dirigente para obter vantagem indevida; ii) receber pagamento por bens em valor superior aos valores de mercado e provenientes de licitação fraudada.

108. Nexa de Causalidade: ao apresentar proposta em valor superior ao mercado e valer-se de procedimento licitatório fraudado por seu sócio dirigente, para receber valores superiores aos que realmente seriam devidos em procedimento com regular concorrência, levou a Administração a adquirir bens e serviços por valores superiores aos praticados no mercado, configurando dano ao erário.

109. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude e/ou de culpabilidade, uma vez que restou evidenciada a intenção deliberada do dirigente da empresa em corromper o procedimento licitatório e comprometer a competitividade do certame, inclusive com oferecimento de propina a potenciais concorrentes, como já demonstrado nos autos da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813.

II.3.4. João Lúcio Magalhães Bifano (CPF 344.202.746-20), Deputado Federal.

110. Condutas: i) encaminhar emenda parlamentar de forma direcionada, com vistas a obtenção de vantagem indevida; ii) utilizar-se de amizades com servidores da Prefeitura de Governador Valadares/MG, para facilitar a aprovação fraudulenta de proposta da empresa Planam Indústria, Comércio e Representações Ltda.; iii) receber vantagem indevida pela intermediação de interesses particulares junto à Administração.

111. Nexa de Causalidade: as condutas listadas levaram à orquestração de um esquema de conluio e desrespeito aos regramentos aplicáveis às aquisições públicas, caracterizado com a fraude ao procedimento licitatório, o que levou a Administração a adquirir bens e serviços por valores superiores aos praticados no mercado, configurando dano ao erário.

112. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude e/ou de culpabilidade, uma vez que restou evidenciada a intenção deliberada do parlamentar de obter a vantagem indevida, em prejuízo dos princípios que regem as contratações públicas, e estimulando a fraude ao procedimento licitatório, inclusive com exigência de propina do fornecedor para o qual foi direcionado o certame, como já demonstrado nos autos da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813.

II.3.5. Marcopolo S.A. (CNPJ 88.611.835/0001-29), concorrente fictícia.

113. Condutas: i) participar de conluio de empresas para fraudar procedimento licitatório; ii) aceitar vantagem ou promessa de vantagem para alterar, artificialmente, os preços de suas propostas em procedimento licitatório; iii) apresentar proposta simulada em procedimento licitatório, de modo a beneficiar a si ou a outrem.

114. Nexa de Causalidade: as condutas listadas levaram à orquestração de um esquema de conluio e desrespeito aos regramentos aplicáveis às aquisições públicas, caracterizado com a fraude ao procedimento licitatório, o que levou a Administração a adquirir bens e serviços por valores superiores aos praticados no mercado, configurando dano ao erário.

115. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude e/ou de culpabilidade, uma vez que restou evidenciado que a empresa apresentou uma proposta que não correspondia à realidade dos preços praticados à época, sendo comprovada a fraude ao procedimento licitatório, inclusive com aceitação de propina pelo fornecedor para que apresentasse preços fictícios, como já demonstrado nos autos da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813.

II.3.6. Valadares Diesel Ltda. (CNPJ 20.628.376/0001-52), concorrente fictícia.

116. Condutas: i) participar de conluio de empresas para fraudar procedimento licitatório; ii) aceitar vantagem ou promessa de vantagem para alterar, artificialmente, os preços de suas propostas em procedimento licitatório; iii) apresentar proposta simulada em procedimento licitatório, de modo a beneficiar a si ou a outrem.

117. Nexa de Causalidade: as condutas listadas levaram à orquestração de um esquema de conluio e desrespeito aos regramentos aplicáveis às aquisições públicas, caracterizado com a fraude ao procedimento licitatório, o que levou a Administração a adquirir bens e serviços por valores superiores aos praticados no mercado, configurando dano ao erário.

118. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude e/ou de culpabilidade, uma vez que restou evidenciado que a empresa apresentou uma proposta que não correspondia à realidade dos preços praticados à época, sendo comprovada a fraude ao procedimento licitatório, com apresentação de preços fictícios, como já demonstrado nos autos da Ação de Improbidade Administrativa 7610-41.2012.4.01.3813.

III. Responsabilidades Não Caracterizadas.

119. Com toda vênua de estilo às análises que se antecederam, algumas responsabilidades apontadas nos autos são passíveis de revisão, uma vez que seus fundamentos não estão adequadamente delimitados ou há alguma discordância com a jurisprudência desta Corte.

III.1. Fernando Antônio Pinto (CPF 244.481.256- 53), servidor da Prefeitura.

120. Segundo os apontamentos da instrução que propôs as citações (peça 143, p. 5), o fundamento para citação do responsável seria pelo fato de ter recebido o edital e o plano de trabalho, supostamente elaborado pela Planam, tendo introduzido o referido documento nas rotinas administrativas do órgão.

121. Aqui, há que se reconhecer que não é o desejável que a repartição pública se utilize de documentos produzidos por potenciais fornecedores para realizar seus procedimentos licitatórios, devendo os gestores desenvolver seus próprios documentos para dar respaldo às contratações.

122. No entanto, não são raros os casos em que não há quadro qualificado de servidores nas prefeituras, sobretudo naquelas de menor porte, para elaboração de documentos atinentes aos procedimentos licitatórios, ocorrendo situações em que boa parte das informações disponíveis para realização do certame são oferecidas por potenciais fornecedores.

123. Especialmente em programas de natureza específica, com produtos padronizados, como é o caso do ônibus do Telecentro, em que o mesmo produto “envelopado” será oferecido para diversas prefeituras, há que se reconhecer que pode haver a disponibilização de material previamente desenvolvido.

124. O simples recebimento dessa documentação na Prefeitura, por si só, não configura irregularidade, o que se espera é que esse material passe por uma revisão e que sejam cheçadas todas as informações constantes nas minutas, de forma a não permitir cláusulas irregulares e direcionamentos das licitações.

125. No caso concreto, evidencia-se que houve contestação de cláusulas do edital e que foram operados ajustes posteriores para corrigir eventuais cláusulas inconsistentes (peça 1, p. 384-388). Ademais, neste caso específico, não era de se esperar que o servidor se negasse a receber o material, quando se sabe que já havia uma antecipada decisão do gestor máximo municipal para que a documentação fosse recebida e processada.

126. Por todo o exposto, o entendimento é no sentido de que não há elementos suficientes no processo para respaldar a responsabilização do Sr. Fernando Antônio Pinto (CPF 244.481.256- 53), cabendo a exclusão de seu nome do rol de responsáveis desta TCE

III.2. Marlene Dália Soares (CPF 696.219.776- 49), pregoeira.

127. A responsável foi citada na qualidade de pregoeira responsável pela condução do procedimento licitatório do pregão 203/2005 e responsabilizada pela ausência de cotações dos preços constantes da planilha orçamentária, o que teria resultado em contratação com superfaturamento.

128. Mais uma vez pedindo as devidas vênias às análises anteriores, a responsabilização da servidora não guarda coerência com a jurisprudência vigente nesta Corte, que tem entendido não haver obrigação do pregoeiro de analisar, conferir e/ou validar as cotações apresentadas nas planilhas orçamentárias das licitações que conduzirem.

129. É o que defende o enunciado do Acórdão 1372/2019-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER, dispondo no seguinte sentido: “Não cabe ao pregoeiro avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente do órgão, pois são de sua responsabilidade, em regra, apenas os atos relacionados à condução do procedimento licitatório”.

130. Não consta dos autos que tenha havido qualquer mácula que afete a condução do procedimento licitatório, propriamente dito, razão pela qual o entendimento é no sentido de que não há elementos suficientes para respaldar a responsabilização da Sra. Marlene Dália Soares (CPF 696.219.776- 49), devendo seu nome ser excluído do rol de responsáveis desta TCE.

Prescrição da Pretensão Punitiva

131. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva dos responsáveis.

132. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, tendo em vista que a data de início da contagem é a data da publicação do Edital para o Pregão 203/2005, ocorrida em 15/12/2005 (peça 1, p. 356-358), e o pronunciamento da unidade técnica de ordenação da citação é datado de 1/7/2013 (peça 11).

CONCLUSÃO

133. Relembrando, trata-se de TCE instaurada pelo Ministério das Comunicações, em desfavor do Sr. José Bonifácio Mourão, ex-prefeito de Governador Valadares/MG, em razão da impugnação total de despesas realizadas com recursos do Convênio MC 015/2005 (Siafi 528941), celebrado com o município de Governador Valadares/MG, que teve por objeto a implantação de uma unidade móvel destinada ao ensino de informática e ao acesso à *internet* nesse município.

134. Também vale lembrar que esta instrução tem a finalidade de atender ao Despacho do Relator (peça 187), prolatado após manifestação do MP/TCU (peça 173), o qual determinou a análise das alegações de defesa do Sr. José Bonifácio Mourão, apresentadas após a última instrução de mérito (peça 170), e determinou, ainda, a reavaliação dos pressupostos de constituição da TCE: ato irregular, responsabilização (conduta e nexos causal) e a correta quantificação do dano.

135. Quanto às alegações de defesa do Sr. José Bonifácio Mourão, constatou-se oportunidade de acatamento parcial dos argumentos apresentados, no entanto, sem o condão de afastar a responsabilidade do agente pelas ocorrências apuradas nesta TCE (parágrafo 25).

136. Em relação ao fato irregular, foram repisadas as análises já disponíveis nos autos, as quais apontam a origem dos recursos em emenda parlamentar que teria sido negociada com

empresários locais e oferecida à Prefeitura de Governador Valadares, por meio de procedimento licitatório pré-montado, com conluio entre as empresas para fraudar o procedimento licitatório, com pagamento de propina e indícios de superfaturamento do objeto licitado (parágrafo 76).

137. No tocante à quantificação do dano, foram identificadas inconsistências nos cálculos inseridos pela CGU e realizados novos cálculos para adequar tais valores. No entanto, evidenciou-se que não existem parâmetros objetivos para estabelecimento do valor preciso do dano, bem como não foram identificadas evidências consistentes para se efetuar estimativa minimamente razoável do débito, cabendo o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa aos responsáveis, além de declaração de inidoneidade para licitar às empresas envolvidas (parágrafo 83).

138. Já no que concerne à responsabilização, foram reafirmadas as responsabilidades dos agentes e atualizadas as condutas, nexos causal e culpabilidade de cada um dos envolvidos, sendo proposta a retirada dos autos dos nomes do Sr. Fernando Antônio Pinto (CPF 244.481.256- 53) e da Sra. Marlene Dália Soares (CPF 696.219.776- 49), diante da ausência de fundamento para manter a responsabilização de ambos (parágrafo 98).

139. Por todo o exposto, cabe o julgamento pela irregularidade das contas dos seguintes responsáveis: José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15); Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); João Lúcio Magalhães Bifano (CPF 344.202.746-20); 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 aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8443/1992 c/c art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

140. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) julgar irregulares as contas dos Srs. José Bonifácio Mourão (CPF 069.597.256-15); Luiz Antônio Trevisan Vedoin (CPF 594.563.531-68); João Lúcio Magalhães Bifano (CPF 344.202.746-20), 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 “b” e “c”, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210, § 2º e 214, inciso III, do RI/TCU.

b) 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, pelo prazo de 8 anos, 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);

c) 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) e da Sra. Marlene Dália Soares (CPF 696.219.776- 49) excluindo os nomes desses dois últimos do rol de responsáveis desta TCE;

d) 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) a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, incisos II e III do Regimento Interno do TCU, 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;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) 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

h) 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.”

6. O MP/TCU, representado pelo procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se nos seguintes termos⁴ (grifos do original):

“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;

⁴ Peça 191.

- 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).

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 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.

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 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.”

7. Em 19/1/2021, a empresa Marcopolo S/A, em complemento as suas alegações de defesa à peça 135, apresentou novas manifestações e documentos⁵.

8. Por meio do ofício 9683/2022, a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério das Comunicações solicitou informações sobre o processo⁶.

É o relatório.

⁵ Peças 193-196.

⁶ Peça 197.