

GRUPO I – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 020.822/2009-2

Natureza: Tomada de Contas Especial (convertida de Representação)
 Unidade: Secretaria de Estado da Saúde do Amapá.
 Responsáveis: Abelardo da Silva Vaz (CPF 001.168.742-87), Regina Maria Avancini Zucatelli (CPF 123.615.422-34), Reinaldo José Zucatelli (CPF 474.855.407-00), Pedro Paulo Dias de Carvalho (CPF 092.608.112-87), Rosália Maria de Freitas Figueira (CPF 252.395.542-34), Zucatelli Empreendimentos Ltda. (CNPJ 01.241.313.0001-02).
 Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. RECURSOS AFETOS À ÁREA DE SAÚDE. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. CITAÇÃO. EXCLUSÃO DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução de mérito elaborada pela 4ª Secretaria de Controle Externo – Secex/4, cujas conclusões foram endossadas pelos Dirigentes da Unidade Técnica e pelo Ministério Público, nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada contra os Sr^{es} Abelardo da Silva Vaz, Pedro Paulo Dias de Carvalho, Regina Maria Zucatelli, Reinaldo José Zucatelli, Rosália Maria de Freitas Figueira e a empresa Zucatelli Empreendimentos Ltda., a qual foi constituída a partir da conversão de Representação encaminhada ao TCU referente ao convênio abaixo discriminado, objeto de auditoria realizada pela Controladoria Geral da União – CGU em conjunto com o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – DENASUS, com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de unidade móvel de saúde (UMS), em decorrência da ‘Operação Sanguessuga’ deflagrada pela Polícia Federal, que investigou o esquema de fraude e corrupção na execução de convênios do Fundo Nacional de Saúde – FNS.

Processo nº Original: 25000.055861/2004-98	Auditoria DENASUS: 4976 (fls. 03-16).	
Convênio Original FNS: 297/2004 (fls. 102-109).	Convênio – Siafi: 509725	
Início da vigência: 25/8/2004	Fim da vigência: 26/8/2007	
Município/Instituição Conveniente: Secretaria de Estado da Saúde do Amapá		UF: AP
Objeto Pactuado: Aquisição de 3 Unidades Móveis de Saúde (2 ônibus consultórios médico-odontológicos e 1 ambulância de simples remoção).		
Valor Total Conveniado: R\$ 528.000,00		
Valor Transferido pelo Concedente: R\$ 480.000,00	Percentual de Participação: 90,91	
Valor da Contrapartida do Conveniente: R\$ 48.000,00	Percentual de Participação: 9,09	
Liberação dos Recursos ao Conveniente		

Ordens Bancárias – OB	Data da OB	Depósito na Conta Específica	Valor (R\$)
2006OB900459	30/1/2006	1/2/2006	240.000,00
2006OB403991	3/3/2006	7/3/2006	240.000,00

2. Por meio do Acórdão 2.451/2007-Plenário, o Tribunal, entre outras providências, determinou ao DENASUS e à CGU que encaminhassem os resultados das auditorias diretamente ao TCU, para serem autuados como representação, e autorizou sua conversão em tomada de contas especial, nos casos em que houvesse indícios de superfaturamento, desvio de finalidade ou de recursos ou qualquer outra irregularidade que resultasse prejuízo ao erário federal (subitens 9.4.1. e 9.4.2.1 do referido Acórdão).

3. Com base na instrução de fls. 165-184 – Volume Principal, procedeu-se à citação e audiência dos responsáveis (cf. ofícios de fls. 193-232 – Volume Principal e Volume 2). Ressalta-se, todavia, que não houve necessidade de promover a audiência do Sr. Pedro Paulo Dias de Carvalho (cf. subitem 12.1.3 – fl. 182 – Volume Principal), tendo em vista que, após o cumprimento da determinação contida no item 6 do V. Despacho do Ex^{mo} Sr. Ministro Aroldo Cedraz (fls. 243-244 – Volume 2), foi encaminhada ao Tribunal cópia do Certificado de Registro e Licenciamento da ambulância de simples remoção, objeto do Convênio 297/2004 (cf. fls. 253-254 – Volume 2), por meio da qual restou saneada a irregularidade descrita no subitem 10.3 da instrução (fls. 177-178 – Volume principal).

4. Por meio da instrução de fls. 257-264 – Volume 2, efetuou-se a análise das alegações de defesa e razões de justificadas apresentadas pelos responsáveis (fls. 2-6 – Anexo 3). A esse respeito, foram efetuadas as seguintes medidas:

- a) acolhidas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Abelardo da Silva Vaz;
- b) concluiu-se que não existiam nos autos elementos que possibilitassem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis;
- c) entendeu-se que a gestora, Sr^a Rosália Maria de Freitas Figueira, ex-Secretária de Estado da Saúde do Amapá/AP, por não haver atendido a citação e audiência, e dessa forma, ter permanecido revel perante o Tribunal, deveria ter suas contas julgadas irregulares;
- d) propôs-se o julgamento pela irregularidade das contas, tendo sido, ainda, sugerido que os responsáveis fossem condenados, solidariamente, ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, exceto os sócios administradores da empresa Zucatelli Empreendimentos Ltda., que deveriam ter seus nomes excluídos do rol de responsáveis deste processo, consoante o exposto no subitem 3.1.2.11 à fl. 261;
- e) outrossim, propôs-se que, na dosimetria da multa aplicada à ex-Secretária de Saúde, fossem levadas em conta as irregularidades a ela imputadas por meio da citação e da audiência constantes nos autos, as quais não foram justificadas.

5. Nos termos do Pronunciamento da Secex/4/D4, foi sugerida a inclusão do seguinte item na proposta de mérito:

- i) dar ciência à Secretaria de Estado de Saúde do Amapá acerca da ausência de publicação do edital do Pregão Presencial 26/2006 também em jornal diário de grande circulação no Estado, identificada na execução do Convênio 297/2004, celebrado com o Ministério da Saúde, o que restringiu a publicidade do certame licitatório, em afronta ao disposto no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93.

6. O Sr. Representante do Ministério Público junto ao TCU, ao analisar a documentação pertinente à prestação de contas do convênio *sub examem*, dissentiu da proposta de mérito desta Secretaria nos seguintes termos, *in verbis* (fls. 267-268 – Volume 2):

Compulsando os autos, vejo que o débito atribuído a Sr^a Rosália Maria Figueira deve-se ao fato de ter sido ela a responsável pela execução do convênio. Ocorre, no entanto, que a licitação destinada à contratação do fornecimento das unidades móveis de saúde fora homologada pelo seu antecessor na Pasta da Secretaria de Saúde do Amapá, o Sr. Abelardo da Silva Vaz.

Confesso que, numa primeira análise, fiquei em dúvida sobre quem deveria responder pelo débito apurado em solidariedade com a contratada, a Sr^a Rosália Maria de Freitas Figueira, conforme entendeu a unidade técnica, o Sr. Abelardo da Silva Vaz ou ambos.

Após refletir sobre a origem do superfaturamento e analisar as circunstâncias do caso, cheguei à conclusão de que a responsabilidade pelo débito apurado deve ser atribuída à autoridade que homologou o certame, no caso, o Sr. Abelardo da Silva Vaz. Assim compreendo porque a causa de a Administração ter efetuado pagamento acima do preço de mercado é explicada pelo sobrepreço praticado na licitação. Com efeito, não obstante a materialização do dano tenha se operado com o pagamento, aquela não é decorrência direta e imediata deste.

Não seria razoável, a meu ver, exigir da Sr^a Rosália Maria de Freitas Figueira, ou seja, de quem autorizou o pagamento de despesa superfaturada, que se abstinhasse de fazê-lo, haja vista que o valor pago estava respaldado em licitação realizada por quem de direito, o que fazia presumir a correção do preço contratado. No ponto, entendo que a responsabilidade da ex-secretária somente seria atraída para o caso concreto se o sobrepreço fosse evidente, isto é, pudesse ser percebido de forma imediata, sem exigir investigação mais detida sobre os valores de mercado. Na situação que ora se coloca, o sobrepreço da UMS em torno de 15% (R\$ 37.735,01 em relação ao total pago de R\$ 249.980,00) não me parece que era de fácil identificação, a ponto de levantar suspeitas quanto ao procedimento licitatório

Nesse passo, preliminarmente à adoção de novas medidas processuais, os autos devem ser restituídos à unidade de origem a fim de se proceder à citação solidária do Sr. Abelardo da Silva Vaz e da empresa Zucatelli Empreendimentos Ltda. pelo superfaturamento apurado.

7. Consoante o V. Despacho de fls. 269-270 – Volume 2, o Ex^{mo} Sr. Ministro Relator Aroldo Cedraz, após endossar a medida prévia sugerida pela Procuradoria, restituiu o processo à esta Secex/4 para que fosse efetuada a citação solidária do Sr. Abelardo da Silva Vaz e da empresa Zucatelli Empreendimentos Ltda. pelo superfaturamento apurado nos autos.

Efetivação das Citações

8. Em cumprimento ao V. Despacho, foram efetuadas as seguintes citações dos responsáveis:

Responsável	Ofício – Citação	Aviso de Recebimento (AR)
Sr. Abelardo da Silva Vaz (CPF 001.168.742-87)	fls. 273-275 – Volume 2	fl. 279 – Volume 2
Zucatelli Empreendimentos Ltda. (CNPJ – 01.241.313/0001-02).	fls. 276-278 – Volume 2	pág. 2 – Peça 17

8.1. Ressalta-se que a efetivação das citações dos responsáveis baseou-se nas seguintes irregularidades (cf. fls. 173-175 – Volume Principal):

a) citação: indício de superfaturamento verificado na aquisição/transformação de unidades móveis de saúde adquiridas com recursos recebidos por força do Convênio 297/2004 (Siafi 509725), firmado com o Ministério da Saúde;

a.1) responsáveis: empresa Zucatelli Empreendimentos Ltda. e Sr. Abelardo da Silva Vaz.

a.2) – quantificação do débito:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
R\$ 32.879,51 (I)	11/6/2007
R\$ 32.879,51 (II)	11/6/2007
R\$ 1.648,65 (III)	24/10/2007

a.3) identificação das Unidades Móveis de Saúde:

I. Unidade Móvel de Saúde 1:

Tipo UMS	Código Sefaz	Código Fipe
Consultório Médico		508008-8

Veículo '0' Km Sim	Renavam 939717185	Modelo Volare W8 Lotação	
Marca Marcopolo	Placa NEW7014	Chassi 93PB13E3P7B020874	
Ano de aquisição 2007	Ano de Fabricação 2007	Ano Modelo 2007	Tipo de Transformação 2

II. Unidade Móvel de Saúde 2:

Tipo UMS Consultório Odontológico		Código Sefaz		Código Fipe 508008-8
Veículo '0' Km Sim		Renavam 937689190		Modelo Volare W8 Lotação
Marca Marcopolo		Placa NEW7004		Chassi 93PB13E3P7B020875
Ano de aquisição 2007	Ano de Fabricação 2007	Ano Modelo 2007	Tipo de Transformação 2	

III. Unidade Móvel de Saúde 3:

Tipo UMS Tipo A		Código Sefaz		Código Fipe 001027-8
Veículo '0' Km Sim		Renavam		Modelo Fiorino IE 1.3
Marca Fiat		Placa NER0557		Chassi
Ano de aquisição 2007	Ano de Fabricação 2007	Ano Modelo 2007	Tipo de Transformação 1	

Das Alegações de Defesa

9. Sr. Abelardo da Silva Vaz (CPF – 001. 168.742-87), ex-Secretário de Estado da Saúde do Amapá/AP (pág. 1-6 – Peça 18):

9.1. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pelo responsável e a correspondente análise:

Argumentos referentes à improcedência de responsabilidade do ex-secretário de saúde pela execução do convênio (Peça 18 – p. 2-6).

9.2. A defesa alega que não pode concordar com o entendimento carreado pelo MP/TCU, pelos seguintes motivos:

a) a instrução feita nos autos com relação ao defendente se limitou em verificar que o mesmo somente não fez publicar em jornal de grande circulação local o aviso de licitação, referente ao Pregão Presencial 26/2006, porém, como já provado nos autos fez-se publicar no Diário Oficial do Estado, conforme fl. 6 do Anexo 3. Ora, o entendimento é de que a publicação do Edital no Diário Oficial do Estado atende as necessidades de publicidade exigida. Esse mesmo raciocínio está explícito no texto do relatório desse processo, e é também o entendimento do próprio TCU, conforme pode ser constatado em inúmeras citações. A publicação, também, em jornal diário de grande circulação no Estado era inviável uma vez que não existia na época, no Amapá, nenhum jornal com tiragem e abrangência estadual, que pudesse satisfazer essa necessidade. É importante frisar que no Estado do Amapá, não existe, até hoje, nenhuma empresa com estrutura às alturas de fornecer o objeto da referida licitação;

b) o que pretende o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é fazer com que o defendente pague pelo superfaturamento apurado tão somente porque este, na condição de

Secretário de Estado da Saúde da época, foi quem homologou o certame licitatório. Ora, o ato administrativo de homologar o processo licitatório não pode significar que seja mais importante ou maior que o ato administrativo de autorizar o pagamento de suposta despesa superfaturada. Por outro lado, o ato de autorizar o pagamento consiste na efetivação da responsabilidade por parte da administração de honrar sua parte no contrato com o pagamento do que foi pactuado, sendo assim, ato que cabe ao gestor do contrato, que atualmente, pela jurisprudência do TCU tem papel preponderante nessa relação, o qual pode evitar vários problemas na execução do próprio contrato;

c) não se deve confundir GESTÃO com GESTOR (FISCAL) de contrato. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos; a fiscalização é pontual. Percebe-se, no caso em tela, que apesar de haver gestor de contrato o TCU nada menciona a respeito. Mesmo que assim não fosse, a responsabilidade de execução do referido contrato para aquisição dos supostos bens superfaturados não cabia ao gestor que homologou o processo licitatório, mas sim a responsabilidade estava toda e exclusivamente no gestor de autorizou o pagamento do contrato, ou seja, da ex-Secretária Rosália Maria de Freitas Figueira.

d) o próprio entendimento exposto pelo Ministério Público junto ao TCU a respeito da Ex-Secretária Rosália se aplica ao defendente, pois, também ele não tinha como perceber o sobrepreço dos bens que se estava contratando, já que no processo não havia elementos que permitissem que o mesmo deixasse de homologar, muito pelo contrário, no processo havia elementos que caracterizariam uma boa aquisição, dentro dos preços praticados no mercado;

e) realmente, não foi fácil identificar que havia o sobrepreço da UMS em tomo de 15% em relação ao total pago de R\$ 249.980,00, a ponto de levantar suspeitas quanto ao procedimento licitatório, tanto que os próprios documentos contidos no processo demonstraram o contrário de superfaturamento;

f) não se concordou com a imputação que está sendo feita ao defendente, porque o mesmo não foi gestor do contrato, que age de forma pró-ativa e preventiva, observando o cumprimento, pela contratada, das regras previstas no instrumento contratual, buscando os resultados esperados no ajuste e trazer benefícios e economia para os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Contudo, há uma obrigatoriedade no acompanhamento do contrato em execução, nos termos do Artigo 58, inciso III, c/c o artigo 67 da Lei 8.666/93, que prevê que a execução do contrato será acompanhada e fiscalizada por um representante da administração, designado por meio de portaria exarada pela unidade de administração e finanças. Portanto, muito importante são as atribuições do gestor do referido contrato, que não foi o defendente;

g) a eficiência de um contrato está diretamente relacionada com o acompanhamento de sua execução. O gestor do contrato tem grande responsabilidade pelos seus resultados devendo observar o cumprimento, pela contratada das regras técnicas, científicas ou artísticas previstas no instrumento contratual. Em sendo assim, preconiza o artigo 66 da Lei 8.666/1993, que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas estabelecidas e as normas constantes da citada lei, respondendo cada qual pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial, não podendo o gestor que homologou o processo licitatório ser responsabilizado por procedimento que se encontrava regular no seu aspecto formal e econômico;

h) sendo assim, a responsabilidade do gestor do contrato, por força de atribuições formalmente estatuídas, tem particulares deveras que, se não cumpridos, poderão resultar em responsabilização civil, penal e administrativa;

i) assim, como se percebe, o ato de autorizar o pagamento das despesas homologadas e adjudicadas em licitação tem conotação mais abrangente e que acaba por responsabilizar ainda mais o gestor, já que antes desse ato, até mesmo para efeito de se averiguar o que foi feito pelo gestor anterior, poderá o atual gestor, que tem a responsabilidade de autorizar o pagamento, verificar se as licitações feitas na gestão anterior obedeceram aos ditames da lei, principalmente no que diz respeito às vantagens que representam os bens e serviços licitados;

j) o defendente entende ter cumprido com sua obrigação legal, que foi determinar a publicação do aviso de licitação junto ao Diário Oficial do Estado, que foi a única diligência

apurada pela Secex com relação ao defendente, e não tendo sido ele o gestor do contrato, mas sim a ex-Secretaria Rosália Maria Figueira, que inclusive determinou o pagamento dos valores para aquisição das unidades móveis de saúde, é que se roga o acolhimento das razões de justificativas ora apresentadas, para excluir do rol de responsáveis desta TCE o responsável, Sr. Abelardo da Silva Vaz, ou caso não sejam acolhidas essas justificativas, que apresentem a fundamentação necessária para o enquadramento do defendente como responsável pelo pagamento do superfaturamento apurado, para, após, notificar o defendente para que se manifeste a respeito, em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, como forma de direito e justiça.

Análise:

9.3 A alegação de defesa envolvendo o ato de publicação do edital da licitação em jornal de grande circulação já tinha sido objeto de análise, quando da apresentação das razões de justificativas do responsável (fls. 5-3 – Anexo 3), por meio de cópia do edital relativo ao pregão presencial 26/2006, no Diário Oficial do Estado Amapá.

9.4. No que se refere à responsabilização sobre o superfaturamento, não há como serem acolhidas pelo Tribunal as alegações de defesa sobre o tema, haja vista que, diferentemente do que assinalou o defendente, o certame foi homologado com sobrepreço praticado na licitação, a qual estava sob sua responsabilidade. Esta, portanto, foi a origem do superfaturamento verificado nos autos, tendo em vista que a administração subsequente efetuou o pagamento acima do preço de mercado em razão do aludido sobrepreço.

9.4.1. Por ter sido, à época, o responsável pela homologação do certame, entende-se que o Sr. Abelardo da Silva Vaz, ex-Secretário de Estado de Saúde do Amapá/AP, não poderia se furtar da responsabilidade de supervisionar todo o processo de aquisição das UMS.

9.5. Relativamente à Sr^a Rosália Maria de Freitas Figueira, embora tenha sido ela quem autorizou o pagamento das despesas superfaturadas, ressalta-se que os valores pagos estavam respaldados em licitação realizada por quem de direito (Sr. Abelardo da Silva Vaz), o que fazia presumir a correção do preço contratado.

9.6. Sobre o argumento da defesa, de que o mesmo entendimento utilizado pelo MP/TCU e favorável à Sr^a Rosália Maria, de que o sobrepreço de 15% em relação ao que foi pago não seria de fácil identificação, a ponto de levantar suspeitas quanto ao procedimento licitatório, entende-se que o mesmo não tem como ser aproveitado para o ex-secretário.

9.6.1. Consoante o Acórdão 1861/2008-1^a Câmara, na esteira de diversos julgados, o Tribunal orienta que:

Quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

9.7. Conforme restou apurado nos presentes autos, constatou-se que o ato de homologação de procedimento licitatório ocorreu com sobrepreço e resultou no superfaturamento das UMS adquiridas, resultando no seguinte débito:

Valores (R\$)	Datas
65.759,02	11/6/2007
1.648,65	24/10/2007

9.8. Considerando que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Abelardo da Silva Vaz, ex-Secretário de Estado da Saúde do Amapá/AP, não ilidiram as irregularidades apuradas nos autos somos de opinião que as mesmas não devem ser acolhidas pelo Tribunal.

10. Zucatelli Empreendimentos Imobiliários (CNPJ – 01.241.313-0001-02 – pág. 1 – Peça 19):

10.1. A empresa informa que o Tribunal deve considerar a defesa apresentada em junho de 2010, bem como acolher os termos da mesma e determinar o arquivamento desta TCE.

10.2. Ressalta-se que as alegações de defesa em comento já foram objeto de análise nos subitens 3.1 a 3.1.2.10. (cf. fls. 259/261). Dessa forma, será reproduzido o texto correspondente, com vistas ao melhor entendimento da matéria, *in verbis*:

3.1. Zucatelli Empreendimentos Ltda., Sr. Reinaldo José Zucatelli e Sr^a Regina Maria Avancini Zucatelli (fls. 2-4 – Anexo 3).

3.1.1. A seguir, será relacionada síntese da defesa apresentada pelos responsáveis:

a) a empresa está no ramo automobilístico há quase trinta anos, sempre participando de licitações em vários municípios do Estado do Pará, além de participar em alguns municípios dos Estados do Tocantins e do Maranhão. Sempre foram respeitados os editais dos certames, principalmente no que tange aos princípios que regem a administração pública. Jamais a empresa investigada teve qualquer superfaturamento no que diz respeito a bens da administração pública, em respeito à Lei 8.666/1993;

b) a empresa participou do certame licitatório, sendo vencedora, e entregou os bens conforme previsto no edital. Há que se destacar que não foram levados em consideração, pela metodologia apresentada para o cálculo dos valores referentes a superfaturamento do Tribunal, alguns custos que oneraram os bens entregues, pois foi feita menção apenas a três componentes: preço do veículo, custo de transformação do veículo em UMS e o custo dos equipamentos incorporados. Contudo, para se obter o real valor dos bens entregues, devem ser considerados os custos, conforme disposto nas tabelas apresentadas, a saber: fretes (da fábrica/implementadora; implementadora/Marabá; Marabá/Belém; Belém/Macapá – via fluvial), valores gastos com as adaptações, equipamentos, plotagem, custo financeiro (da época da aquisição até a data de entrega), custo operacional das viagens: para participar do certame, para entregar os veículos, entregar a documentação; despesas efetuadas com documentação – cartório e certidões; salários e mais comissão dos funcionários etc., conforme demonstrativo apresentado à fl. 3 – Anexo 3.

3.1.2. Análise:

3.1.2.1. Ao contrário do alegado, os autos comprovam o prejuízo imputado aos responsáveis e demonstram a quantificação do dano, uma vez que o prejuízo ao Erário foi identificado mediante comparação entre o preço praticado e o preço de referência definido com base em ampla pesquisa de mercado que buscou demonstrar o real valor dos bens. De igual modo, a conclusão a que chegaram os responsáveis, sobre os critérios utilizados na apuração da dívida, não tem como prosperar, haja vista a ‘Metodologia de Cálculo do Débito’ aprovada pelo Tribunal.

3.1.2.2. Resumidamente, a metodologia utilizada consistiu em estabelecer, por meio de pesquisa de mercado empreendida pela CGU e pelo Denasus, os preços de mercado ou de referência a serem utilizados como base de comparação para o cálculo do superfaturamento, bem como definir critérios objetivos que possibilitassem a comparação desses preços com os praticados em cada caso concreto. Definiu-se o preço de mercado de uma unidade móvel de saúde (UMS) como a soma de três componentes: o preço do veículo, o custo de transformação do veículo em UMS e o custo dos equipamentos a ela incorporados.

3.1.2.3. No TCU, a metodologia foi aprimorada. Para os preços dos veículos, passou-se a utilizar, sempre que possível, aqueles fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe. Na apuração dos custos das transformações e dos equipamentos, utilizados como referência, foram também levados em consideração, além dos valores da pesquisa de mercado, os custos praticados em 1.180 convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com 655 municípios para a aquisição de ambulâncias, incluídos os custos operados pelas próprias empresas da Família Vedoin e demais empresas envolvidas.

3.1.2.4. Para conferir ainda mais conservadorismo aos critérios adotados, a fim de se avaliar com bastante segurança a existência ou não de superfaturamento, considerou-se a prática de sobrepreço apenas nos casos em que os valores praticados excedessem os valores médios de mercado das unidades móveis de saúde em mais do que 10%, patamar esse aprovado pelo Plenário do TCU mediante Questão de Ordem da Sessão de 20/5/2009.

3.1.2.5. O cálculo do débito ora imputado aos responsáveis apresenta-se demonstrado às fls. 173-175 (subitem 9.1.), mediante a comparação dos preços de referência com os preços praticados no convênio em estudo, de acordo com a metodologia descrita. Sobre este valor, calculou-se o valor a ser restituído aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, com base no percentual de participação financeira da União no convênio.

3.1.2.6. Vê-se, dessa forma, que o defendente equivoca-se ao anunciar que não houve o tratamento adequado das informações, uma vez que todos os débitos foram quantificados individualmente em cada processo de TCE autuado. O superfaturamento e demais irregularidades verificadas nos autos encontram respaldo nos documentos relacionados a cada processo, como notas fiscais, extratos bancários, processos licitatórios, além de outras evidências identificadas por equipe do Ministério da Saúde quando realizou visita *in loco* ao município (fls. 204-223, Anexo 1).

3.1.2.7. Destaca-se que os preços de referência dos veículos adotados na metodologia utilizada pelo Tribunal são os pesquisados pela Fundação de Pesquisas Econômicas – Fipe, obtidos a partir de visitas em mais de 320 lojas de usados e concessionários autorizados, tradicionais feiras de veículos usados, principais jornais e revistas, de todo o Brasil, especializados em classificados de veículos e contatos por telefone em todo o país. As tabelas de preços da Fipe se constituem no mais completo estudo no gênero, não podendo haver, portanto, melhor base de dados para a avaliação dos preços dos veículos adquiridos (www.fipe.com.br).

3.1.2.8. No que tange à argumentação da defesa envolvendo outros custos que deveriam ser computados pelo Tribunal na apuração do valor das UMS, embora tenha apresentado uma composição de custos dos veículos, não comprovou as referidas despesas com documentos que confirmassem os preços ali constantes, não sendo possível, portanto, serem levadas em consideração. Esse é o entendimento esposado pelo TCU, que entende que fato alegado e não provado é fato inexistente (Decisão 13/2001 – 1ª Câmara, Acórdão 253/2001 – 2ª Câmara e Acórdão 307/2006 – 2ª Câmara).

3.1.2.9. Ademais, mesmo que essa questão fosse relevada, entende-se que as despesas ali elencadas não são compatíveis para a composição do preço dos bens em questão. Isto porque algumas dessas despesas são de cunho operacional da empresa (i.e., viagens para participar do certame, para entregar os veículos e documentação – cartório e certidões; salários e comissão dos funcionários, etc.) que não necessariamente refletem os custos efetivamente tidos no fornecimento dessas ambulâncias. Além disso, despesas como frete e diferença de ICMS já estão incluídos nos preços da Fipe, visto refletirem um preço médio nacional ao consumidor final e, para garantir os casos em que o caso específico se mostrasse superior a esse médio, o TCU, consoante já mencionado, resolveu considerar como superfaturamento apenas os preços superiores em 10% dos preços de mercado.

3.1.2.10. Dessa forma, considerando que a irregularidade apurada nos autos não foi ilidida pela defesa, somos de opinião de que as alegações de defesa de Zucatelli Empreendimentos Ltda., do Sr. Reinaldo José Zucatelli e da Srª Regina Maria Avancini Zucatelli não devem ser acolhidas pelo Tribunal.

10.3. Esclareça-se, por oportuno, que embora não tenham sido acatadas as alegações de defesa em comento, restou consignado nos subitens 3.1.2.11. e 3.1.2.12., *in verbis* (fl. 261):

3.1.2.11. Contudo, deve ser ressaltado que não constam dos autos indícios suficientes de que tenha ocorrido conluio entre os licitantes entre si e com a Administração Pública nem de que tenha havido fraude no pregão realizado, e que, consoante informações da CPMI das Ambulâncias, a empresa Zucatelli Empreendimentos Ltda. não fazia parte do grupo de empresas do Sr. Luiz Antônio Vedoin. Assim, entende-se que não se deve alcançar o patrimônio particular de seus sócios administradores para ressarcir o Erário pelo superfaturamento detectado. Isso implica que devem ser excluídos do rol de responsáveis deste processo.

3.1.2.12. Por fim, impende destacar que houve lapso na proposta de encaminhamento às fls. 180-181, no que concerne ao valor do débito com a União. De acordo com os cálculos efetuados no item 9.1 (fls. 173-175), parte do superfaturamento identificado foi considerada prejuízo aos

cofres do Estado do Amapá, levando-se em conta a respectiva proporção de recursos financeiros empregados por cada partícipe no convênio celebrado. Diante disso, deve-se adequar o valor do débito àqueles constantes desses cálculos, o que não trará nenhum prejuízo aos responsáveis, visto que ocorrerá diminuição do débito para com a União. Isso também implicará que sejam realizadas comunicações ao TCE/AP e ao Ministério Público daquele Estado para que adotem as providências julgadas cabíveis acerca do débito apurado ao erário estadual.

11. Sr^a Rosália Maria de Freitas Figueira

11.1. Registre-se que a Sr^a Rosália Maria de Freitas Figueira, então Secretária de Saúde do Estado do Amapá, embora tenha requerido a dilatação do prazo para responder os questionamentos do Tribunal (cf. fl. 4 – Anexo 2), após o decurso do prazo regimental, não apresentou defesa em resposta aos ofícios de audiência e de citação, fazendo-se operar contra ela os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

11.2. Todavia, considerando o teor do Parecer do Sr. Representante do Ministério Público junto ao TCU (fls. 267-268 – Volume 2), bem como o V. Despacho de fls. 269-270, embora a responsável tenha autorizado o pagamento superfaturado das UMS, entendeu-se que os valores pagos estavam respaldados em licitação realizada por quem de direito (Sr. Abelardo da Silva Vaz), o que fazia presumir a correção do preço contratado.

11.3. Dessa forma, caberá ser excluído o nome da responsável dos presentes autos.

12. Comunicações Processuais

12.1. Ao Congresso Nacional

12.1.1. O subitem 9.2.4, conjugado com o 9.2.1, do Acórdão 158/2007–TCU–Plenário, exarado no TC 021.835/2006-0, deliberou no sentido de o Tribunal remeter os resultados das tomadas de contas especiais decorrentes dos processos incluídos na ‘operação sanguessuga’ ao Congresso Nacional, à medida que forem concluídas.

12.1.2. Tendo em vista o expressivo número de processos autuados nessa condição, entende-se não ser produtor enviar uma a uma as deliberações correlatas ao tema. Nesse sentido, de forma a operacionalizar o feito, a 2ª Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 5664/2010, determinou à então 7ª Secex que *‘doravante, encaminhe trimestralmente à Secretaria de Planejamento do TCU – Seplan informações consolidadas acerca dos julgamentos das tomadas de contas especiais relativas à chamada ‘Operação Sanguessuga’, para serem incluídas nos relatórios trimestrais de atividades do TCU a serem encaminhados ao Congresso Nacional, como forma de dar cumprimento ao subitem 9.2.4, conjugado com o subitem 9.2.1, do acórdão 158/2007 – Plenário’*. Considerando que, consoante disposto na Portaria Segecex 4, de 11/1/2011, a 4ª Secex ficou responsável pelos processos referentes à aquisição de UMS, esta Secretaria dará cumprimento à mencionada determinação.

12.2. Aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios e Ministério Público Estadual

12.2.1. Conforme demonstrado no item 9.1 às fls. 173-175 – Volume Principal, além do prejuízo à União restou configurado dano ao erário municipal no valor de R\$ 6.740,03, calculado com base na proporcionalidade de participação financeira do concedente e do conveniente. Desse modo, e considerando que a competência do Tribunal, no que concerne à fiscalização de transferências voluntárias, está adstrita aos recursos federais, faz-se necessário encaminhar cópia integral da deliberação que o Tribunal vier a adotar ao Tribunal de Contas responsável pelo controle externo do município em questão, como também ao Ministério Público Estadual competente, para as providências a cargo desses órgãos.

13. Autorização Antecipada de Parcelamento do Débito

13.1. Em prestígio a economia e celeridade processual e com lastro na jurisprudência recente deste Corte de Contas, é oportuno propor ao Tribunal que autorize antecipadamente, para caso o responsável venha a requerer, o parcelamento do débito em até 24 parcelas mensais, com fundamento no art. 26 da Lei Orgânica do TCU c/c o art. 217 do RI/TCU.

14. Considerações Finais

14.1. Visto que não existem nos autos elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta dos responsáveis, entende-se, pois, que o gestor, Sr. Abelardo da Silva Vaza, deve, desde logo, ter suas contas julgadas irregulares.

14.2. Os responsáveis, portanto, devem ser condenados solidariamente ao pagamento dos débitos imputados e, ainda, de forma individual, à multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, exceto os sócios administradores da empresa Zucatelli Empreendimentos Ltda., Sr. Reinaldo José Zucatelli (CPF – 474.855.407-00) e Srª Regina Maria Avancini Zucatelli (CPF – 123.615.422-34), que devem ter seus nomes excluídos dos rol de responsáveis deste processo, consoante já exposto no subitem 3.1.2.11 da instrução de fls. 257-264.

14.3. De igual modo, a Srª Rosália Maria de Freitas Figueira (CPF – 252.395.542-34) deverá ter seu nome excluído do rol de responsáveis deste processo, consoante já exposto nos subitens 11.2. e 11.3., retro.

15. Propostas de Encaminhamento

15.1. Em vista do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los, via Ministério Público junto ao Tribunal, ao Ministro Aroldo Cedraz, relator sorteado em face da Questão de Ordem aprovada na Sessão Plenária de 20/05/2009, com a seguinte proposta de mérito:

a) seja determinada a exclusão do rol de responsáveis desta TCE dos Sr^{es} Pedro Paulo Dias de Carvalho (CPF – 092.608.112-87), Reinaldo José Zucatelli (CPF – 474.855.407-00), bem como das Sr^{as} Rosália Maria de Freitas Figueira (CPF – 252.395.542-34) e Regina Maria Avancini Zucatelli (CPF – 123.615.422-34);

b) sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Abelardo da Silva Vaz (CPF – 001.168.742-87), ex-Secretário de Estado da Saúde do Amapá/AP, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, incisos III, do Regimento Interno;

c) sejam condenados solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento das importâncias indicadas atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir do fato gerador até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU;

Responsáveis Solidários	Valores (R\$)	Datas
a) Abelardo da Silva Vaz (CPF – 001.168.742-87).	65.759,02	11/6/2007
b) Zucatelli Empreendimentos Ltda. (CNPJ – 01.241.313/0001-02).	1.648,65	24/10/2007

d) seja aplicada, individualmente, aos responsáveis, Sr. Abelardo da Silva Vaz e à empresa Zucatelli Empreendimentos Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) seja autorizado, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento das dívidas decorrentes em até vinte e quatro parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

f) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, caso não atendida a notificação;

g) seja remetida cópia integral da deliberação (relatório, voto e acórdão) que o Tribunal vier a adotar aos seguintes órgãos:

g.1) Procuradoria da República no Estado do Amapá, para adoção das medidas que entender cabíveis, com base no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

g.2) Tribunal de Contas do Estado do Amapá e ao Ministério Público daquele Estado, considerando haver indícios de prejuízo aos cofres daquele Estado, no valor de R\$ 6.740,03;

g.3) Fundo Nacional de Saúde – FNS, para as providências julgadas pertinentes;

g.4) Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS; e

g.5) Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República – CGU/PR;

h) seja dada ciência à Secretaria de Estado de Saúde do Amapá acerca da ausência de publicação do edital do Pregão Presencial 26/2006 também em jornal diário de grande circulação no Estado, identificada na execução do Convênio 297/2004, celebrado com o Ministério da Saúde, o que restringiu a publicidade do certame licitatório, em afronta ao disposto no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93.”

É o Relatório.