

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Versam os autos sobre auditoria de conformidade realizada no Fundo Nacional de Saúde, na Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO e na Secretaria Estadual de Saúde de Goiás, no período de 24/8/2012 a 4/10/2012, com vistas a fiscalizar a obra de implantação do Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO.

2. Oportuno o registro, ademais, de o feito em questão corresponder, efetivamente, a complementação da auditoria cujo relatório constou do TC-029.674/2010-7, em obediência a Despacho por mim proferido sobre aqueles autos (peça nº 74 do TC-029.674/2010-7). Já versara referido processo sobre Relatório de Auditoria realizada, no período de 3/11 a 10/12/2010, com vistas a verificar a regularidade da gestão dos recursos descentralizados, pelo Ministério da Saúde, ao Município de Santo Antônio do Descoberto/GO, para construção e reforma de unidades de saúde, bem como para a aquisição de equipamentos permanentes de saúde.

3. As verificações ali levadas a efeito abrangeram, diretamente, quatro convênios firmados entre, de um lado, o Ministério da Saúde, por intermédio do Fundo Nacional de Saúde (MS/FNS), e, de outro, o Estado de Goiás, por meio da Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Goiás (SES-GO), e a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO: 2257/2000 (fls. 2/9, peça nº 47), 2378/2003 (fls. 3/10, peça nº 56), 3539/2007 e 747794/2010 (que se encontrava em tratativas). Tais instrumentos destinavam-se, em síntese, à concessão de apoio financeiro para a construção e aquisição de equipamentos e material permanente para o Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO. Também foram tecidas considerações a respeito dos Convênios 3/2001-DAJ/SES (cópia às fls. 15/26, peça nº 47) e 11/2009, celebrados entre o Estado de Goiás e a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO. O primeiro deles teria como objeto a administração e a execução da obra relativa à construção do Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO, a qual é subsidiada pelo já referido convênio 2257/2000. O segundo teria por objeto a contrapartida para o Convênio 747794/2010.

4. Em decorrência dos trabalhos realizados, aquele Relatório de Auditoria (fls. 12/39, peça nº 1, TC-029.674/2010-7) apontou oito indícios de irregularidades, em função dos quais foram levadas a efeito as medidas respectivamente indicadas:

a) celebração do Convênio MS/FNS 2257/2000, sem que houvesse um plano de trabalho definido em conformidade com a legislação vigente – audiências do Sr. Moacir Machado, então Prefeito Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO, e do Sr. Barjas Negri, então Secretário-Executivo do Ministério da Saúde;

b) indícios, apontados em relatório preliminar do Denasus, de pagamentos por obras ou etapas não executadas, fornecimentos ou serviços não realizados – audiência do Sr. Moacir Machado, então Prefeito Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO, e oitiva da empresa Nova Construtora Ltda. (Projeco);

c) indícios, apontados em relatório preliminar do Denasus, de liquidação irregular da despesa – audiência do Sr. Moacir Machado, então Prefeito Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO;

d) indícios, apontados em relatório preliminar do Denasus, de que a obra de construção do Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO foi iniciada sem licença de instalação – audiência do Sr. Moacir Machado, então Prefeito Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO;

e) indícios, apontados em relatório preliminar do Denasus, de ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano – audiência do Sr. Moacir Machado, então Prefeito Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO;

f) falta de designação do fiscal dos contratos firmados com a empresa Nova Construtora Ltda. (Projeco – Projetos e Construções Ltda.) – audiência do Sr. Moacir Machado, então Prefeito Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO;

g) ausência de razões suficientes para justificar a celebração do Convênio MS/FNS 3539/2007 (ele trata da aquisição de material permanente para o Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO, quando as obras deste estariam paralisadas desde o final do primeiro semestre de 2008) – diligências junto ao Fundo Nacional de Saúde e à Secretaria de Estado de Saúde de Goiás; audiência da Sr^a Márcia Bassit Lameiro da Costa Mazzoli, então Secretária-Executiva do Ministério da Saúde, do Sr. Cairo Alberto de Freitas, então Secretário de Saúde do Estado de Goiás, e do Sr. Arionaldo Bonfim Rosendo, então Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde;

h) indício de não execução fiel do Convênio MS/FNS 3539/2007 por parte do conveniente – audiência do Sr. Cairo Alberto de Freitas, então Secretário de Saúde do Estado de Goiás, e diligências junto à Secretaria de Estado de Saúde de Goiás e à Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO.

5. No entanto, após a promoção das referidas medidas saneadoras, nova instrução (peça nº 71, TC-029.674/2010-7) apresentou as seguintes conclusões:

5.1. A conclusão preliminar de que a celebração do Convênio MS/FNS 2257/2000 haveria ocorrido sem que houvesse um plano de trabalho definido em conformidade com a legislação vigente, mencionada na letra “a” do parágrafo precedente, havia-se fundado em um suposto nexo de causalidade entre a ausência de prévia aprovação do projeto pelo órgão de vigilância sanitária e a posterior paralisação da obra antes de sua conclusão. No entanto, elementos aportados pelos responsáveis demonstrariam que a exigência de aprovação dos projetos pela vigilância sanitária decorreu de norma superveniente (Norma Anvisa RDC 50/2002). Tal indício, portanto, restaria elidido.

5.2. A conclusão preliminar quanto à ocorrência de possíveis pagamentos por obras ou etapas não executadas, fornecimentos ou serviços não realizados, explicitada na letra “b”, em função de haver-se baseado apenas em planilhas constantes do Relatório Denasus 10050/2010, das quais não consta nos autos a demonstração de que a equipe de fiscalização haja promovido análise de confiabilidade ou cotejo com o efetivamente executado, precisaria ser esclarecida por intermédio de inspeção.

5.3. Os indícios de liquidação irregular de despesa, de obra iniciada sem licença de instalação, e da ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano (referidas, respectivamente, nas letras “c”, “d” e “e”) não foram afastados pelos elementos e justificativas aportados pelos responsáveis.

5.4. A conclusão pela falta de designação do fiscal dos contratos firmados com a empresa Nova Construtora Ltda. (anteriormente Projeco – Projetos e Construções Ltda.), indicada na letra “f”, fundada na não localização do ato de indicação formal de servidor da prefeitura para tal finalidade, também necessitaria ser averiguada por meio de inspeção, tendo em vista as menções, por parte da empresa contratada, a respeito da existência, de fato, de fiscal responsável pela conferência das medições.

5.5. Os indícios a respeito da ausência de razões suficientes para justificar a celebração do Convênio MS/FNS 3539/2007 e de não execução fiel daquele ajuste por parte do conveniente, mencionadas nas letras “g” e “h”, restariam elididos, presentes as demonstrações de que, à época de formalização do instrumento, a obra ainda não se encontrava paralisada e, além disso, de que os recursos aportados pela União foram integralmente restituídos.

6. Diante, então, das conclusões, no que tange ao conjunto de irregularidades inicialmente sinalizadas, pelo afastamento de três indícios, pela confirmação de dois atinentes a irregularidades formais e da constatação de que os dois indícios restantes necessitariam de averiguações adicionais, acrescendo-se que, da possibilidade de débito inicialmente apontada, no montante de R\$ 7.157.982,90, R\$ 5.088.694,07 estariam definitivamente afastados e o restante, no total de R\$ 2.069.288,83 (objeto da letra “b” do parágrafo 4 acima e do encaminhamento constante do item “a.1” deste parágrafo), deveria ser objeto de inspeção, a instrução constante da peça nº 71 do TC-029.674/2010-7 apresentou a seguinte proposta de encaminhamento, com que se puseram de acordo tanto o Diretor da Área (peça nº

72, TC-029.674/2010-7) quanto o Secretário de Controle Externo da Secex/GO (peça nº 73, TC-029.674/2010-7):

“a) autorizar a realização de inspeção na obra do Hospital de Santo Antônio do Descoberto com vistas:

a.1) a efetuar o cotejamento entre as planilhas de medição, o que foi efetivamente executado e as planilhas das licitações referentes às obras do Hospital de Santo Antônio do Descoberto; e

a.2) a buscar documentos que comprovem a existência de fiscal que acompanhou a obra, mesmo que este não tenha sido formalmente designado;

b) promover diligência à Prefeitura de Santo Antônio do Descoberto para que, no prazo de quinze dias, sejam informados:

b.1) os nomes e CPFs das pessoas que foram responsáveis pelo procedimento de liquidação de despesa das vinte e três notas fiscais, entre 2011 e 2003, e dos oito procedimentos de pagamento, no exercício de 2006, em que foram constatados a ausência de ateste do fiscal do Contrato S/Nº, firmado em 18/06/2006 com a Nova Construtora Ltda. (Projeco), e a falta de comprovação do recolhimento de INSS e FGTS;

b.2) os nomes e CPFs dos membros da Comissão Permanente de Licitação e da Assessoria Jurídica que foram responsáveis pelo procedimento licitatório que resultou na contratação da empresa Nova Construtora Ltda. (Projeco); e

b.3) os nomes e CPFs de todos os fiscais que foram designados, mesmo que informalmente, para o acompanhamento da execução das obras do Hospital de Santo Antônio do Descoberto, juntamente com os períodos individualizados relativos aos quais tais fiscais foram responsáveis pela fiscalização da obra;

c) promover diligência ao MS/FNS para que, no prazo de quinze dias, sejam informados os nomes e CPFs dos responsáveis pela aprovação do projeto do Convênio 2257/2000 sem a elaboração prévia de estudo de impacto ambiental; e

d) promover diligência à SES-GO para que, no prazo de quinze dias, sejam informados os nomes e CPFs dos responsáveis pela aprovação do projeto do Convênio 2257/2000 sem a elaboração prévia de estudo de impacto ambiental.”

7. Ressaltei, entretanto, o fato de vir-se a apresentar proposta da realização de inspeção e diligência justamente em processo decorrente da realização de auditoria, procedimento por intermédio do qual já deveriam haver sido colhidos os elementos necessários para a apuração de eventuais ocorrências, bem como, sendo esse o caso, de seu detalhamento e coleta da correspondente documentação comprobatória. Consignei a constatação, contudo, de que as lacunas em questão, cujo saneamento se pretendia, decorreram, com efeito, de diversas supostas constatações haverem-se fundado, unicamente, em registros constantes de Relatório do Denasus, ocorrendo, ainda, de tratar-se, no caso, de relatório preliminar.

8. Divergindo parcialmente do encaminhamento sugerido pela Secex/GO, então, considerei mais apropriado, em vez de autorizar a realização de inspeção e diligências, determinar a complementação da auditoria, abordando todos os convênios relacionados com a concessão de apoio para a construção e aquisição de equipamentos e material permanente para o Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO. Acresci que deveria a equipe encarregada de tal missão fiscalizatória atentar para que fossem devidamente examinadas todas as etapas de cada um desses instrumentos, desde os requisitos para sua proposição, seu orçamento, os procedimentos licitatórios, ou de contratação direta, e os contratos firmados, assim como as posteriores medições e pagamentos, cuidando para que, em todo o caso, fosse sempre colhida cópia da pertinente documentação comprobatória, a qual permitisse, inclusive, eventual responsabilização, se fosse o caso.

9. Estabeleci que a equipe encarregada da nova missão fiscalizatória deveria ser integrada por, ao menos, um Auditor da Secob-1. As dificuldades de assistência à saúde na região do entorno de Brasília, à qual pertence a cidade de Santo Antônio do Descoberto/GO, em função da insuficiência de

estabelecimentos, é por todos conhecida, circunstância que, por si só, já poderia ser levada em conta para justificar a preocupação com o tema e, portanto, a participação da referida Secretaria especializada. Além disso, no entanto, também poderia ser apontado o aspecto da materialidade envolvida, tendo em vista o registro, constante do Relatório de Auditoria, de que os convênios considerados totalizariam, em termos de valores originais, o montante de R\$ 18.898.833,41, dos quais R\$ 16.901.987,90 à conta do Fundo Nacional de Saúde.

10. Alertei, ainda, para que a equipe de auditoria também atentasse para a eventual identificação de todas as situações em que houvesse indicativos da configuração de débitos, tais como, por exemplo, aqueles atinentes às ocorrências mencionadas nas letras “b” e “c” do parágrafo 4 acima. Além disso, tendo em vista tratar-se de processo que já tramitava há quase dois anos neste Tribunal, especial cuidado deveria ser conferido com vistas a que os trabalhos então determinados fossem desenvolvidos com celeridade.

11. Determinei, por fim, que fosse dada ciência do despacho então proferido à Segecex, a quem solicitei providências no sentido de coordenar as unidades técnicas na complementação de auditoria requerida.

12. No que se refere ao trabalho de fiscalização ora examinado, oportuno o esclarecimento, aportado pela equipe de auditoria, de que a obra em tela, em decorrência de mudanças em relação à sua concepção originária, findou por ser objeto de três contratos, a saber, 25/2000-ASTEC, 110/2005 e s.nº /2006. O contrato 25/2000-ASTEC (fls. 18 e 20/23, peça nº 130) refere-se à construção do hospital na forma originalmente concebida, com cem leitos, havendo sido formalizado em decorrência da Concorrência Pública 1/2000 (vide edital e anexos às fls. 5/51, peça nº 55), de que participaram três licitantes (fls. 1/5, peça nº 130), vindo a sagrar-se vencedora a empresa Nova Construtora Ltda. (antiga Projeco Projetos e Construções Ltda.). Resultante da Tomada de Preços 1/2005 (vide edital e anexos às fls. 16/65, peça nº 54), em que competiram duas empresas e sagrou-se vencedora igualmente a Nova Construtora Ltda. (fls. 1/6, peça nº 129), o contrato 110/2005 (fls. 7/22, peça nº 129) tem por objeto a construção de uma Unidade de Tratamento Intensivo (UTI) com doze leitos, importando em ampliação do hospital. Por fim, o contrato s.nº /2006 (fls. 21/24, peça nº 70), resultado da Tomada de Preços 5/2006 (vide edital e anexos às fls. 18/54, peça nº 56), de que também participaram duas licitantes e saiu vencedora a mesma empresa já contratada para o restante da obra (fls. 1/3, peça nº 128), tem por objeto a construção de uma UTI Neonatal (anexa à UTI adulta), de uma unidade de diálise e de uma galeria de águas pluviais.

13. Por intermédio do Convênio 2257/2000, firmado entre o Ministério da Saúde e a Secretaria Estadual de Saúde de Goiás e depois subconveniando entre a SES/GO e a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO, foram destinados recursos federais com vistas à consecução do contrato 25/2000-ASTEC. O amparo aos outros dois contratos foi promovido por meio do Convênio 2378/2003, este já formalizado diretamente entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO. A equipe de auditoria ainda registra que, embora o empreendimento em tela haja sido objeto de outros convênios, estes já se encontravam encerrados, com a restituição integral dos recursos correspondentes, condição que conduziu a não serem eles levados em conta na missão fiscalizatória.

14. As notícias, da parte do Relatório de Auditoria (fls. 6, peça nº 153), são de que a obra do hospital, sem considerar a unidade de diálise e incluindo a UTI e a UTI Neonatal, encontrava-se paralisada e com um avanço físico estimado de 95%. A obra da unidade de diálise também se encontrava paralisada e com uma execução física de aproximadamente 40%. A paralisação do empreendimento decorreria, principalmente, de dois fatores: (a) a insuficiência e interrupção da transferência de recursos federais por meio do Convênio 2378/2003; (b) mudanças no projeto da obra em função de exigências da Suvisa/GO, em função desta entender que seria devida a aplicação imediata de normativos supervenientes.

15. No que se refere aos indícios de liquidação irregular de despesa, chegando-se a concluir pela possível ocorrência de pagamentos por serviços realizados, e da ausência, insuficiência ou

previsão insuficiente de recursos orçamentários para a execução da obra no ano, a conclusão da equipe de fiscalização foi de que o conjunto de falhas associadas a tal aspecto, que findou por contribuir para a paralisação da obra, é todo atribuível ao próprio Ministério da Saúde:

a) embora a Prefeitura de Santo Antônio do Descoberto haja pleiteado, em julho de 2003, o montante de R\$ 2,2 milhões para a execução de todos os itens acrescidos ao projeto do hospital, soma que seria suficiente para a execução do objeto em sua integralidade, o Convênio 2378 foi celebrado, em 31/12/2003, prevendo o envolvimento, apenas, da soma de R\$ 440 mil (R\$ 400 mil de recursos públicos federais), situação que levou aquele ente municipal a alterar o plano de trabalho envolvido, que passou a contemplar apenas parte da UTI a ser implementada;

b) posteriormente, quando a UTI já se encontrava em execução, a Prefeitura de Santo Antônio do Descoberto pleiteou a formalização de aditivo ao convênio em questão, de modo a crescer-se a soma de R\$ 1,45 milhão, montante que seria suficiente para a execução da quase totalidade daquilo que havia sido originariamente projetado; verificou-se, no entanto, que o Ministério da Saúde, ao formalizar o aditivo, alterou o valor total do convênio para o acréscimo pleiteado, deixando, assim, de considerar o valor primitivamente acertado;

c) o Relatório de Verificação *in loco* 36-4/2008 (terceiro após a formalização do aditivo) apontou, erroneamente, o descasamento do repasse de R\$ 923 mil contra a execução de apenas R\$ 758 mil, quando, segundo apurado pela Secob-1, na oportunidade, o saldo financeiro, considerando os valores originais repassados, já se encontrava negativo em R\$ 130 mil; ou seja, o próprio Ministério da Saúde dava causa à paralisação da obra, por falta de recursos;

d) ao pronunciar-se sobre a possibilidade de prorrogação do Convênio 2378/2003, o parecer jurídico, fundando-se na paralisação das obras e desconsiderando o atraso no repasse dos recursos pelo próprio Ministério da Saúde, manifestou-se contrariamente, posicionamento esse que foi acatado pelo Ministério da Saúde;

e) por intermédio do Ofício 214/2010, o Denasus apresentou relatório de auditoria realizada nas obras em tela, em que apontou a existência de indícios de pagamentos por obras ou etapas não executadas, no montante de R\$ 1.219.877,14 para o Convênio 2378/2003 e de R\$ 849.411,69 para o Convênio 2257/2000; contudo, as análises promovidas pela equipe da Secob-1, por intermédio da metodologia de curva ABC, além de constatarem a improcedência da suposta irregularidade, ainda ratificaram, uma vez mais, que as paralisações do empreendimento em destaque ocorreram por causa da falta de aporte de recursos financeiros.

16. No que se refere aos indicativos relacionados com o suposto início das obras, ou mesmo da aprovação do projeto do convênio 2257/2000 sem a prévia elaboração de estudo ambiental, as verificações levadas a efeito identificaram que, embora, de fato, se possa afirmar que as obras do hospital em destaque hajam sido iniciadas antes da concessão da licença de instalação, igualmente não se pode concluir de quem seria a responsabilidade para que tal documento somente fosse emitido três anos e meio após sua solicitação. Além disso, lacunas nos arquivos da Superintendência de Vigilância Sanitária da Goiás (Suvisa/GO) não permitiram a localização de documentações atinentes a licenciamentos anteriores, embora possuam menção a respeito de sua existência. Constatou-se, além disso, o aspecto de vir sendo prática da Suvisa/GO de exigir, por conta de normativos supervenientes, a emissão de novos licenciamentos para a obra, circunstância que já resultou na paralisação do empreendimento, havendo, então, proposta da unidade técnica no sentido de que se recomende àquela Superintendência o exame da racionalidade de tal forma de proceder, à luz dos princípios regentes da Administração Pública.

17. Ainda que os indicativos de que os editais de licitação da obra em tela foram lançados sem que existisse um adequado projeto básico hajam sido corroborados pela auditoria, o registro da equipe é de que, efetuados exames dos preços, quantitativos e medições, não foram identificados sobrepreços ou superfaturamentos, bem como não se constatou, no único termo aditivo de valor firmado ao contrato 25/00-ASTEC, a presença de jogo de planilha ou jogo de cronograma. Tais constatações serviram, também, para minorar a irregularidade, igualmente corroborada pelas verificações levadas a

efeito, atinente à fiscalização deficiente realizada pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto. Ou seja, neste último caso, embora a fiscalização haja sido feita de modo inadequado – ainda que se registre a constatação de ela haver de fato ocorrido, diferentemente do que se chegou a suspeitar –, expondo a Administração a riscos desnecessários, não chegaram a materializar-se consequências gravosas ao Erário.

18. A ausência de efeitos danosos para a Administração também foi levada em conta para minorar a gravidade da ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários nas Tomadas de Preços 1/2005 e 5/2006, bem como da não elaboração, de maneira completa, dos orçamentos dos contratos 25/00-ASTEC, 110/2005 e s.nº /2006, tendo em vista não conterem todos os detalhes exigidos pela legislação pertinente.

19. Diante do quadro, a proposta da equipe de fiscalização, devidamente ratificada pelo Supervisor (peça nº 154) e pelo Secretário de Controle Externo substituto da Secob-1 (peça nº 155), restringiu-se a que fossem expedidas recomendações e cientificações, de que cópia da deliberação que vier a ser adotada seja encaminhada às instâncias pertinentes e juntada ao TC-029.674/2010-7, assim como de que estes autos sejam arquivados.

20. Por fim, cabível o registro de a equipe de auditoria haver consignado posicionamento divergente de um de seus integrantes (fls. 35, peça nº 153):

“Registra-se, ainda, posicionamento divergente [...] quanto às propostas de encaminhamento para os achados relativos à fiscalização deficiente da execução do convênio (item 3.1) e à inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra (item 3.2).

Quanto ao primeiro (item 3.1), o auditor destaca que, em reunião com gestores do Ministério da Saúde, a equipe de auditoria tomou conhecimento de que havia no país cerca de cinquenta outras obras de estabelecimentos assistenciais de saúde – EAS paralisadas, em situação similar à do Hospital de Santo Antônio do Descoberto. Assim, entende que a relação de tais obras e seus estágios de execução deveria ser remetida a esta Corte de Contas, para que tais dados fossem encaminhados à Segecex/Adplan, juntamente com cópia do presente relatório, para se avaliar a conveniência e a oportunidade de se realizar uma fiscalização de orientação centralizada.

Quanto ao segundo (item 3.2), o auditor ressalta que cópia do relatório deveria ser remetida à Sefid para que examinasse, com base no interesse público e no disposto no art. 2º, incisos VI e XIII, do parágrafo único, da Lei 9.784/99, a conveniência e a oportunidade de se recomendar à Anvisa que elaborasse regra de transição no caso de alteração de entendimento técnico do órgão, a fim de conferir maior eficiência aos recursos públicos investidos na saúde.”

21. De minha parte, presentes os elementos constantes dos autos, não vislumbro motivos para divergir das conclusões da unidade instrutiva no que se refere às questões envolvendo a obra em questão, às justificativas apresentadas pelos responsáveis chamados em audiência e aos arrazoados aportados em função da oitiva da empresa Nova Construtora Ltda. (Projeco), incorporando, portanto, suas análises às minhas razões de decidir.

22. Com efeito, os indícios de supostos pagamentos por obras ou etapas não executadas, fornecimentos ou serviços não realizados revelaram-se integralmente improcedentes, situação também configurada no que tange aos indicativos da falta de designação de fiscal dos contratos firmados com a empresa Nova Construtora Ltda. (Projeco – Projetos e Construções Ltda.), da ausência de razões suficientes para justificar a celebração do Convênio MS/FNS 3539/2007 e da suposta não execução fiel deste último ajuste. Pôde, ainda, ser constatado que a alegada ausência, insuficiência ou previsão ilimitada de recursos orçamentários para a execução da obra no ano e os indicativos de liquidação irregular de despesas não eram atribuíveis aos gestores ouvidos, bem como que não se contaria com elementos suficientes para concluir quanto a de quem foi a responsabilidade para que a licença de instalação do empreendimento demorasse mais de 3 anos para ser emitida, circunstância que, muito provavelmente, deve haver contribuído significativamente para que as obras em questão fossem iniciadas mesmo antes de se contar com tal documento.

23. Além dessas ocorrências em que a responsabilidade dos gestores ouvidos em audiência foi completamente elidida, no que se refere às constatações de fiscalização deficiente e projeto básico inadequado (orçamentos incompletos e ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários), não totalmente afastadas, os registros da Secob-1 são no sentido de, no caso, não haverem sido identificados sobrepreços ou superfaturamentos, ou mesmo, quando do único termo aditivo de valor firmado ao Contrato 25/00-ASTEAC, da presença de jogo de planilha ou de cronograma. Mesmo nessas hipóteses, portanto, a gravidade da conduta dos responsáveis envolvidos pode ser considerada atenuada. O encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva a respeito daqueles ouvidos em audiência pode, portanto, ser considerado adequado.

24. Acompanho as sugestões de encaminhamento da unidade técnica, igualmente, quanto aos aspectos sobre os quais se deva cientificar a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Descoberto/GO, a fim de que se busque inibir novas ocorrências das impropriedades explicitadas nestes autos. Opto, também, por acolher, como acréscimo, a primeira das proposições apresentadas pelo posicionamento divergente, mencionado no parágrafo 20 acima.

25. Manifesto minha divergência, contudo, em relação aos encaminhamentos alvitados em relação às condutas atribuíveis ao próprio Ministério da Saúde e à Suvisa/GO, para os quais a unidade técnica especializada se limita a sugerir a expedição de recomendações.

26. Considero, ademais, que a situação identificada nestes autos se mostra, no mínimo, inusitada. Segundo notícias aportadas pela unidade instrutiva, as obras do Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO, que se encontravam paralisadas, já apresentavam, sem considerar a unidade de diálise, um percentual de execução física de aproximadamente 95% (noventa e cinco por cento), sendo que a unidade de diálise já se encontrava com uma execução física de cerca de 40% (quarenta por cento). De se notar, no entanto, o acréscimo da parte da Secob-1, de que a paralisação do empreendimento em questão decorreria, principalmente: (a) da insuficiência e interrupção da transferência de recursos federais por meio do Convênio 2378/2003; (b) de mudanças no projeto da obra em função de exigências da Suvisa/GO, em função desta entender que seria devida a aplicação imediata de normativos supervenientes. Ou seja, verifica-se que o fato de empreendimento, de importância fundamental para a região do entorno de Brasília, sabidamente tão carente quanto à área de assistência à saúde, encontrar-se inacabado, não se deve nem à Prefeitura conveniente, nem à empresa contratada.

27. Aliás, na hipótese, as conclusões da Secob-1 foram de que as ocorrências que, de forma primordial, contribuíram para os sucessivos problemas enfrentados pelas obras do Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO são todas atribuíveis ao Ministério da Saúde e à Suvisa/GO, a saber:

a) embora a Prefeitura de Santo Antônio do Descoberto haja pleiteado, em julho de 2003, o montante de R\$ 2,2 milhões, soma que seria suficiente para a execução do objeto pretendido em sua integralidade, o Convênio 2378 foi celebrado prevendo o envolvimento, apenas, da soma de R\$ 440 mil (R\$ 400 mil de recursos públicos federais);

b) posteriormente, quando a Prefeitura de Santo Antônio do Descoberto pleiteou a formalização de aditivo ao convênio em questão, de modo a crescer-lhe a soma de R\$ 1,45 milhão, montante que seria suficiente para a execução da quase totalidade daquilo que havia sido originariamente projetado, o Ministério da Saúde, ao formalizar o aditivo, alterou o valor total do convênio para o acréscimo pleiteado, deixando, assim, de considerá-lo como incremento;

c) o Relatório de Verificação *in loco* 36-4/2008 apontou, erroneamente, o descasamento do repasse de R\$ 923 mil contra a execução de apenas R\$ 758 mil, quando, segundo apurado pela Secob-1, na oportunidade, o saldo financeiro, considerando os valores originais repassados, já se encontrava negativo em R\$ 130 mil; ou seja, o próprio Ministério da Saúde dava causa à paralisação da obra, por falta de recursos;

d) ao pronunciar-se sobre a possibilidade de prorrogação do Convênio 2378/2003, o parecer jurídico, fundando-se na paralisação das obras e desconsiderando o atraso no repasse dos

recursos pelo próprio Ministério da Saúde, manifestou-se contrariamente, posicionamento esse que foi acatado pelo Ministério da Saúde;

e) por intermédio do Ofício 214/2010, o Denasus apresentou relatório de auditoria realizada nas obras em tela, em que apontou a existência de indícios de pagamentos por obras ou etapas não executadas, no montante de R\$ 1.219.877,14 para o Convênio 2378/2003 e de R\$ 849.411,69 para o Convênio 2257/2000; contudo, as análises promovidas pela equipe da Secob-1, além de constatarem a improcedência da suposta irregularidade, ainda ratificaram, uma vez mais, que as paralisações do empreendimento em destaque ocorreram por causa da falta de aporte de recursos financeiros;

f) vem sendo prática da Suvisa/GO de exigir, por conta de normativos supervenientes, a emissão de novos licenciamentos para a obra (havendo indicações da própria Suvisa/GO, por intermédio do ofício 66/2012-GVS/SUVISA, de que novas aprovações para o projeto do hospital, em função de normativos supervenientes, foram exigidas, pelo menos, em fevereiro e março de 2009, em junho de 2010 e em agosto de 2012), circunstância que já resultou na paralisação do empreendimento, procedimento, no mínimo, questionável quanto à sua racionalidade, à luz dos princípios regentes da Administração Pública.

28. Considero possível constatar, portanto, uma sequência de procedimentos inadequados, para dizer o mínimo, de que resultou, indevidamente, a paralisação de obra de importância social inquestionável e que, se fossem atribuíveis aos executores diretos do ajuste, o mais certo é que resultassem, nos moldes da jurisprudência desta Casa, em seu chamamento aos autos para a apresentação de justificativas. Entendo, então, que o modo de proceder não deverá ser diverso, ainda que envolvidos, no caso, tanto o concedente, quanto o ente responsável, no âmbito estadual, pela concessão de licenças ambientais. Competirá à unidade instrutiva, então, identificar os responsáveis por cada uma das irregularidades que contribuíram para as sucessivas paralisações do empreendimento em tela, com vistas à promoção de sua audiência. Deverá, desde logo, ser recomendada ao Ministério da Saúde a adoção de medidas no sentido de, caso ainda não o haja feito, providenciar o repasse dos recursos a seu cargo necessários e suficientes ao prosseguimento e à conclusão das obras do Hospital de Santo Antônio do Descoberto/GO. Esclareço entender que, entre as ocorrências relacionadas no parágrafo precedente, somente não deverá ser objeto de audiência aquela atinente à emissão de parecer jurídico (letra “d”), por considerar que não seria exigível conduta diversa por parte da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, tendo em vista haver-se pronunciado, quanto às questões legais e regulamentares exigidas, a partir de pareceres técnicos, das áreas pertinentes, a respeito da realidade físico-financeira da obra.

29. Permito-me, por fim, consignar elogio à qualidade do trabalho de instrução elaborado sob a égide da Secob-1, em que se cuidou de buscar acesso aos elementos necessários e suficientes para embasar conclusões seguras, bem como de promover, sobre tais informações e documentos, análise cuidadosa e precisa, situação significativamente diversa daquela que constatei quando da análise do trabalho anterior, sobre o qual foi proferido o Despacho que deu origem à presente complementação de auditoria.

Diante de todo o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2013.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI



Relator