

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Como visto no Relatório precedente, a presente tomada de contas especial foi instaurada por força da Decisão 397/1995-TCU-Plenário, por conta de irregularidades envolvendo a construção do Hospital Regional de Santo Antônio de Jesus/BA, tendo a entidade concedente arrolado como responsáveis os Srs. Renato Maximiliano Gordilho Machado (falecido) e Álvaro Veloso Bessa, ex-prefeitos, nos períodos de 1993/1996 e 1997/2000, respectivamente.

2. Um breve apanhado dos fatos revela que as obras do hospital tiveram início no ano de 1991 e foram paralisadas em 28/10/1994, quando a União deixou de repassar recursos federais à municipalidade. E, em 1998, já na administração do Sr. Álvaro Veloso Bessa, novos instrumentos de ajuste possibilitaram a retomada das obras, então abandonadas, tendo, em 1999, ocorrido a demolição das obras existentes.

3. Diante dos fatos, o Fundo Nacional de Saúde – FNS concluiu que a documentação apresentada pelo Sr. Álvaro Veloso Bessa não teria comprovado a real necessidade da demolição integral, imputando-lhe, por conseguinte, a responsabilidade pela devolução dos recursos transferidos ao ente municipal por meio dos Convênios 377/93, 009/94 e da Portaria 006/93.

4. No âmbito deste Tribunal, a 7ª Secex, unidade técnica responsável pela análise do feito, discordou das conclusões a que chegou o FNS, sustentando que a análise das contas do responsável deveria contemplar, além do ato da demolição, outras questões que, no seu entendimento, seriam determinantes para o deslinde dos fatos.

5. Na linha de raciocínio desenvolvida pela 7ª Secex, o dano ao erário não teria sido provocado pela demolição em si, mas pelo estado de abandono das obras, decorrente da interrupção dos repasses de recursos federais.

6. Por esse ângulo, ao lado do evento demolição, deveriam integrar o conjunto da análise as razões para a suspensão do aporte de recursos federais, de modo que, além do ex-prefeito, outros responsáveis deveriam compor o polo passivo desta tomada de contas especial.

7. A partir dessas considerações, a unidade técnica concluiu que a ordem para a demolição deveria ser considerada apenas como um consectário lógico do estado de abandono das obras, de sorte que não seria correta a imputação ao ex-prefeito do débito correspondente aos recursos federais repassados ao município, uma vez que ele não teria dado causa ao dano ao erário.

8. Esse entendimento, contudo, não afastaria o exame do ato praticado pelo responsável, considerado grave pela unidade instrutiva, em face da unilateralidade da decisão pela demolição das obras, o que embasaria a aplicação de multa por esta Corte de Contas.

9. Com essa introdução, passo à análise dos fatos, sem prejuízo, contudo, de, antes, ressaltar a qualidade do trabalho apresentado pela unidade instrutiva, cujas conclusões foram integralmente acompanhadas pelo Ministério Público.

10. Desde já, registro que, por pertinentes, incorporo as considerações exaradas pela 7ª Secex às minhas razões de decidir, sobre as quais passo a me pronunciar.

11. Os elementos constantes dos autos atestam que as obras em exame ficaram paralisadas por um período superior a quatro anos. Nesse cenário, torna-se plausível a tese de que a ação do tempo pode ter comprometido, ao menos em parte, as instalações existentes, havendo documentos no processo que corroboram essa possibilidade.

12. Não há, contudo, provas de que tenha havido um comprometimento integral, que justificasse a demolição de todas as instalações, exceto pelo parecer da empresa V&N Engenheiros Associados Ltda.

13. Por outro lado, também não há documentos que refutassem a necessidade da demolição, ao menos em caráter parcial, mesmo porque o que se observa no processo são documentos em que técnicos do FNS ora se abstêm de emitir opinião técnica, ora concluem pelo não aproveitamento de etapas da obra em decorrência dos desgastes provocados pelas intempéries, pela falta de conservação e pelo abandono.

14. Chamada a se pronunciar a respeito, a Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob, manifestou-se no sentido de que:

*“36. Na oportunidade em que ora se analisa o processo, não é possível opinar técnica e conclusivamente a respeito do estado do problema e suas possíveis opções de solução. Para adotar uma posição conclusiva, seria necessária uma verificação **in loco** antes da demolição, possibilitando aferir as reais condições da obra.*

*37. Assim, os pareceres técnicos da empresa especializada, V&N Engenheiros Associados Ltda., devem ser recepcionados como documentos técnicos aceitáveis por esta Corte, em face da peculiaridade da situação e da impossibilidade de verificação por meios próprios.”*

15. Como bem destacou a Secob, uma posição conclusiva sobre a questão demandaria prévia verificação **in loco**. E, na sua falta, a unidade técnica propôs a recepção do parecer da V&N Engenheiros Associados Ltda., que opinou pela demolição total das instalações.

16. Antes de prosseguir, vale notar que, a partir do momento em que foi identificada a necessidade de demolição das instalações, a responsabilidade imputada exclusivamente ao Sr. Álvaro Veloso Bessa revela-se como medida, no mínimo, desproporcional.

17. E chego a esse entendimento com base em outra passagem do relatório elaborado pela Secob, segundo o qual *“concluir por razoável a necessidade de demolição para a conclusão do empreendimento não absolve a ação/omissão de quem poderia ter agido oportunamente, adotando medidas preventivas, corretivas ou pela continuidade da construção do empreendimento.”*

18. Em suma, a conclusão da Secob aponta para outro rol de responsáveis, no qual constariam aqueles que não agiram oportunamente para adotar medidas preventivas, corretivas ou pela continuidade da construção do empreendimento.

19. Com efeito, não faz sentido, em tese, exigir do administrador público a responsabilidade pela preservação do patrimônio já formado e eximi-lo do dever de zelar por aqueles em construção.

20. Prestigiando essa abordagem, entendo que, no caso em tela, a descontinuidade no recebimento de recursos federais pode ter sido um fator explicativo para a paralisação da obra, mas não para o seu abandono, sobretudo porque a citada descontinuidade poderia ser, como foi, apenas transitória ou conjuntural, hipótese esta que deveria recobrar do ex-prefeito que presenciou a cessação dos aportes de recursos federais uma postura mais zelosa pela preservação do patrimônio público.

21. Sob essa perspectiva, deve ser considerado, em adição, o fato de que a paralisação das obras ocorreu no período de 1994 a 1997, e que o Sr. Álvaro Veloso Bessa foi empossado para governar o município de 1997 a 2000. E, à luz desse calendário, conclui-se que o administrador público local mais exposto ao poder-dever de agir no sentido de preservar o patrimônio em formação era o prefeito antecessor (gestão 1993-1996), o Sr. Renato Maximiliano Gordilho Machado.

22. Não há nos autos, no entanto, elementos conclusivos sobre a viabilidade técnica de ações preventivas destinadas a conservar a obra no estágio em que se encontrava quando paralisada, nem sobre o dimensionamento dos custos dessas ações e a capacidade de o município suportá-los. Por esse motivo, alinho-me ao entendimento da unidade técnica no sentido de que sobre o Sr. Renato Maximiliano Gordilho Machado pesava apenas a não utilização da contrapartida de convênios, e de que a sua responsabilidade, nesse quesito, deve ser afastada pelo fato de que os referidos ajustes foram celebrados sob a égide das Instruções Normativas STN 12/1987, 03/1990 e 02/1993, as quais não previam a devolução de tais recursos.

23. No que se refere ao Sr. Álvaro Veloso Bessa, considerando que a demolição em exame pode ser considerada como a consequência de um dano, e não a sua causa, e que esta não foi devidamente diagnosticada a ponto de viabilizar a identificação precisa dos responsáveis, afigura-se correta a proposta da Secob no sentido de afastar a responsabilidade do referido ex-alcaide pelo débito apurado, cabendo sublinhar o entendimento da mencionada secretaria de fiscalização de obras de que hoje, decorridos mais de onze anos do fato analisado, o processo ainda não está devidamente saneado, tendo em vista as dúvidas sobre os reais responsáveis pela a ação/omissão que ensejaram os desdobramentos ora analisados.

24. Adicionalmente, há de se destacar que, de acordo com a 7ª Secex, a identificação desses outros responsáveis ficou comprometida por inércia da própria administração federal, **verbis**:

*“(...) a demora da Administração Pública em concluir os procedimentos das tomadas de contas especiais, pois a primeira determinação do TCU ocorreu em 1995. Em 1999, foi expedida nova determinação, por meio do Acórdão 037/99 – TCU – Plenário (v. 4, fls. 839/842), para que a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Saúde – CISET/MS apreciasse as prestações de contas e providenciasse, se fosse o caso, a instauração das devidas tomadas de contas especiais, examinando em particular os Convênios 51/91, 377/93, 009/94 e Portaria 006/93. No entanto, as referidas TCEs somente ingressaram no TCU em 2003, oito anos após a primeira decisão.”*

25. Logo, em síntese, no tocante à eventual responsabilização dos envolvidos na cadeia causal que culminou no dano apurado, acompanho o entendimento apresentado pela unidade técnica no sentido de que o longo decurso de tempo transcorrido desde a ocorrência dos acontecimentos inviabilizaria os esforços no sentido de apontar com precisão os responsáveis pelas condutas omissivas e comissivas, inclusive as relacionadas com a interrupção do fluxo dos recursos para o conveniente, bem como os responsáveis pela ausência de aplicação dos recursos transferidos, com a consequente paralisação das obras.

26. Distinta, porém, deve ser a análise relativa à decisão unilateral do Sr. Álvaro Veloso Bessa pela demolição das obras, fato este que justifica a aplicação de multa por esta Corte de Contas, tal como proposto pela unidade técnica, posto que o referido ex-prefeito não logrou comprovar, por intermédio da documentação apresentada, que teria feito comunicação formal ao concedente sobre a decisão de demolição, a qual, por isso, configurou-se monocrática e imprudente.

27. É evidente, nesse caso, que a decisão emanada da esfera municipal, pela demolição de uma obra que vinha sendo custeada por recursos federais, foi eivada de vício pela unilateralidade. Por esse enfoque, devo realçar, ainda, que o mérito da demolição, mesmo que amparado por referenciais de eficiência econômica, não teria o condão de dispensar a prévia anuência do órgão federal repassador.

28. Desse modo, diante da acentuada reprovabilidade da conduta em exame, acolho a proposta da unidade técnica de julgar irregulares, sem a existência de débito, as contas do Sr. Álvaro Veloso Bessa, ex-prefeito do município de Santo Antônio de Jesus/BA, com aplicação da multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443, de 1992.

29. Em desfecho, registro que, além dos Srs. Renato Maximiliano Gordilho Machado e Álvaro Veloso Bessa, também foi chamado aos autos o Sr. Antônio Wilson Botelho de Sousa, ex-Coordenador Geral de Contratos e Convênios do FNS, e que a sua responsabilidade sobre a sub-rogação do contrato firmado entre o município e a Construtora Akyo Ltda. para a Construtora Andrade Galvão Engenharia Ltda., bem como sobre a manutenção do contrato anterior, sem a realização de nova licitação, foi devidamente afastada pela unidade técnica, pelos motivos consignados em seu parecer, os quais adoto como razões de decidir.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2010.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator