

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara  
TC 026.116/2014-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde (FHISA) (CNPJ n.º 04.378.637/0001-77)

Responsáveis: Jorge Abou Nabhan (CPF n.º 200.498.979-34), Presidente da Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde entre 13/9/1999 e 31/12/2008; Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde (CNPJ n.º 95.641.007/0001-07); Nabhan Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ n.º 04.378.637/0001-77)

Representação legal: Marcos Roberto Brianezi Cazon (OAB/PR n.º 38.006); Fernando Cesar Gallo (OAB/PR n.º 37.691); Juliana Linhares (OAB/PR)

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PARTE DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. DESVIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

## RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial de responsabilidade da Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde (FHISA), do Sr. Jorge Abou Nabhan, Diretor-Presidente da instituição à época dos fatos, e da empresa Nabhan Engenharia e Construções Ltda., instaurada em razão da impugnação parcial de despesas pagas com recursos do Convênio n.º 2.263/2000 (peça 2, p. 11/25), firmado entre o Fundo Nacional de Saúde e a fundação, para o apoio financeiro para ampliação e aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Santa Casa de Cianorte, que tinha como mantenedora a fundação, no valor de responsabilidade da União de R\$ 443.040,00, sem contrapartida (peça 2, p. 15).

2. O tomador de contas, cujo relatório se encontra à peça 6, p. 222/230, constatou as irregularidades relacionadas abaixo, as quais ensejaram a impugnação de parte das despesas realizadas com recursos do convênio. Concluiu ter sido causado prejuízo ao erário federal no valor de R\$ 68.000,00, de responsabilidade do Sr. Jorge Abou Nabhan (peça 6, p. 230).

2.1 Houve contratação direta sem causa justificada, cuja evidência é a carta-convite encaminhada à empresa Hiconci-Hidráulica e Construção Ltda., em 16/4/2001, quando já havia sido realizado pagamento à empresa Nabhan-Engenharia e Construções Ltda. para a execução dos serviços objeto do certame.

2.2 Foram pagos antecipadamente R\$ 68.000,00 por serviços de engenharia. O recibo emitido pela Empresa Nabhan Engenharia e Construções refere-se a pagamento em 10/4/2001. A data é anterior à assinatura do contrato firmado com a fundação, em 4/5/2001, e constituição da empresa, em 11/4/2001.

2.3 Não teria sido apresentado comprovante de transferência ou documentação que identificasse o signatário (sic) do cheque utilizado para pagamento da quantia referida ou documentação que comprovasse o ingresso dos R\$ 68.000,00 mencionados, debitados da conta

corrente específica do convênio, em conta corrente de titularidade da empresa contratada. O valor teria sido sacado diretamente no caixa.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), em relatório de auditoria (peça 6, p. 262/268), acompanhou o parecer do Tomador de Contas. Destarte, certificou a irregularidade das contas em apreciação (peça 2, p. 170), tendo a autoridade ministerial competente atestado haver tomado conhecimento de suas conclusões (peça 3, p. 274).

#### EXAME PRELIMINAR

4. O disposto no 10 da IN 71, de 2012, foi observado, uma vez que constam dos autos os documentos elencados no referido dispositivo normativo que se enquadram ao caso vertente e que possibilitam a análise do mérito da questão em debate e o amplo exercício do contraditório e do direito de defesa. 99613792

#### CITAÇÃO

5. A unidade técnica entendeu pertinente citar o Sr. Jorge Abou Nabhan (peça 16), a empresa Nabhan Engenharia e Construções Ltda. (peça 14) e a Fundação Hospitalar de Saúde (peça 15), em solidariedade, para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem o débito verificado em decorrência das seguintes irregularidades, com redação idêntica nos três ofícios encaminhados:

2. *O débito é decorrente da utilização indevida dos recursos provenientes do Convênio nº 2263/2000 – SIAFI 407832, que propiciou a ocorrência do pagamento de R\$ 68.000,00, em valores originais, sem a devida comprovação da despesa, com infração ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/2004; no art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93, e ainda, do art. 38 do Decreto Nº 93.872/1986;*

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
<b>68.000,00</b>	<b>10/4/2001</b>

6. As alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis encontram-se às peças 21, 22, 24, 26, 28, e 30.

#### ANÁLISE DE MÉRITO

7. A seguir, com fundamento no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, transcrevo excerto do exame da matéria tratada nos autos levado a efeito pela Secretaria de Controle Externo no Paraná (Secex-PR) à peça 33, ratificado pelo titular da unidade técnica à peça 35.

#### **HISTÓRICO**

2. *A Tomada de Contas Especial teve sua instauração motivada pela não comprovação da efetiva despesa referente ao pagamento à empresa NABHAN Engenharia e Construções, no valor de R\$ 68.000,00, conforme descrito no Despacho nº 5942 MS/SE/FNS, de 30/9/2008 (peça 6, p.4-12), e os citados pareceres.*

3. O relatório do tomador de contas (peça 6, p.222-230) concluiu pela ocorrência de dano ao erário no montante de R\$ 281.026,93, atualizado em 10/4/2001, e pela, conseqüente, responsabilização do Sr. Jorge Abou Nabhan, CPF 200.498.979-34, Diretor-Presidente da FHISA, no que foi seguido pelo parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 6, p.272), que concluiu pela irregularidade das contas do referido convênio.

4. O exame realizado por esta Secretaria de Controle Externo (peça 8) identificou como responsáveis solidários pelo débito o Sr. Jorge Abou Nabhan, CPF 200.498.979-34, a Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde – FHISA, CNPJ 95.641.007/0001-07, e a empresa Nabhan Engenharia e Construções Ltda., CNPJ 04.378.637/0001-77, que foram então citados a apresentar alegações de defesa, ou recolher o débito no valor atualizado de R\$ 415.231,39 (peças 14 a 16).

5. Em resposta aos ofícios de citação, os responsáveis acima elencados apresentaram, respectivamente, as alegações de defesa constantes das peças 21, 26 e 22, as quais serão a seguir examinadas.

### **ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA**

#### Sr. Jorge Abou Nabhan

6. A defesa apresentada pelo Sr. Jorge Abou Nabhan, depois de relatar alguns dos fatos relacionados com o teor da citação, que nada acrescentam ao que já constava dos autos, propugna, preliminarmente, o reconhecimento da prescrição/decadência de qualquer ação punitiva do Estado, não apenas pelo tempo decorrido, como também por não estar caracterizado o desvio de recursos públicos e o dolo ou má-fé do responsável, apenas a ocorrência de irregularidades formais que não teriam causado dano ao erário público.

7. Os diversos argumentos trazidos na sequência mostram-se, no entanto, aplicáveis apenas à anulação e à revisão de atos administrativos, ao passo que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário encontra-se esculpida no § 5º do art. 37 da Constituição Federal. Por outro lado, a questão da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCU foi recentemente disciplinada no âmbito do Acórdão 1.441/2016 – Plenário, que decidiu pela sua subordinação ao prazo geral de prescrição do Código Civil, de modo que o ato irregular ora impugnado (praticado em 10/4/2001) não mais sujeita os responsáveis à cominação de multa (pois a prescrição da pretensão punitiva no âmbito do TCU ocorreu em 10/04/2011).

8. Passando então ao mérito, o responsável inicia suas alegações de defesa informando que o pagamento à empresa Nabhan Engenharia e Construções Ltda., efetuado antes que fosse firmado contrato, antes que fosse encaminhado convite a outra empresa, e antes que a empresa estivesse sequer constituída, veio a ocorrer porque a emissão da nota fiscal foi autorizada somente em data posterior a todos esses fatos.

9. Esse esclarecimento, todavia, explica apenas o motivo do atraso na apresentação da nota fiscal, e não a realização de pagamento antecipado a empresa até então inexistente, mediante o desconto de cheque à boca do caixa por pessoa não conhecida (peça 3, p.382).

10. O responsável salienta ainda a urgência da ampliação das instalações para construção da UTI e do centro cirúrgico, principalmente em razão de interdição da vigilância sanitária por más condições de funcionamento. Acrescenta ainda que no município não havia UTI móvel capaz de atender a população.

11. *Contudo, a situação emergencial alegada poderia até justificar a dispensa de licitação prévia, conforme prevê o art. 24, inciso IV da Lei 8.666/93, mas não a realização de pagamentos sem previsão contratual a empresas que ainda não existiam.*
12. *Não há sequer nexos de causalidade entre a alegada urgência para o início das obras e a irregularidade apontada, bem ao contrário: a situação de urgência deveria levar à seleção de empresas de boa reputação, com experiência comprovada em obras desse porte, e em condições de ser imediatamente mobilizada para o início das obras. De modo algum uma empresa que ainda viria a ser legalmente constituída.*
13. *Em seguida, o responsável afirma que “todos os pagamentos foram realizados em conformidade com a evolução da obra que foi concluída a contento”, o que não coaduna com a antecipação de pagamento constatada.*
14. *A partir desse ponto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável centram-se na tese de que “não há que se falar em devolução dos valores pagos os quais foram investidos em prol da instituição, sem desvio de sua finalidade, tendo em vista que a evolução da obra e seus pagamentos foram fiscalizados pelos analistas da Divisão de Convênios e Gestão, os quais puderam observar que a obra foi efetivamente concluída dentro do prazo e com todas as especificações técnicas do projeto”.*
15. *Há que se considerar, contudo, que a parcela dos recursos recebidos que foi impugnada foi de fato desviada, visto que paga a terceiro incerto, sendo apenas posteriormente contabilizada como despesa devida a empresa que à época sequer havia sido constituída.*
16. *Neste ponto, é importante frisar que a caracterização da irregularidade, da forma como foi feita pelo tomador de contas, acaba confundindo o ato irregular com a inconsistência que levou ao achado de fiscalização.*
17. *No exame documental, foi constatada a inconsistência relativa à apresentação de um recibo da empresa contratada para um pagamento realizado anteriormente à sua própria constituição. Porém, essa construção não revela o ato irregular em si, mas a forma como se tentou legitimá-lo. Ao definir nesses termos o ato irregular – pagamento realizado à empresa Nabhan Engenharia e Construções Ltda. anteriormente à sua constituição – a inconsistência que possibilitou o achado acaba sendo trazida ao enunciado da irregularidade. Afinal, como seria possível o pagamento a uma empresa até então inexistente? Trata-se, evidentemente, de ato impossível, o que atesta a sua indevida caracterização.*
18. *O ato irregular em si consistiu no saque realizado na conta corrente do convênio, por pessoa não conhecida, sem que houvesse qualquer bem ou serviço a ser pago no âmbito do convênio (desvio de dinheiro público). Posteriormente, foram emitidos documentos de modo a ocultar, ou fazer parecer legítimo, o ato irregular (fraude documental).*
19. *Vejamos como esses ilícitos ocorreram: em 10/4/2001, apenas seis dias depois de efetuado o repasse de R\$ 221.500,00, correspondente à primeira metade do valor do convênio, um montante superior a 30% do valor recebido foi sacado da conta da Fundação, sem que houvesse qualquer ato ou fato que o motivasse.*
20. *Os recursos assim desviados foram posteriormente apropriados como pagamento devido a obras que teriam sido realizadas pela empresa Nabhan Engenharia e Construções Ltda., mediante recibo, e depois de apontamento nesse sentido por fiscalização realizada pelo Ministério da Saúde, emissão de nota fiscal, que especifica como serviço prestado o adiantamento irregular de recursos do convênio.*

21. *Essa apropriação de recursos se deu por meio de um Atestado de Habilitação (peça 3, p.26), emitido em 30/5/2001, em que consta que “os valores apresentados nos serviços iniciais, projetos e adiantamento no valor de R\$ 98.300,00, pela empreiteira NABHAN Engenharia e Construções Ltda., referente à obra de Ampliação do Edifício Hospitalar, Unidade de Tratamento Intensivo e Centro Cirúrgico, correspondem aos serviços efetivamente executados” (grifo nosso).*
22. *Esse valor corresponde ao que foi apresentado pela empreiteira em documento intitulado “serviços iniciais, projetos e adiantamento”, que singelamente especifica sua composição em apenas esses mesmos três itens, sendo R\$ 13.387,28 para os serviços iniciais (não previstos contratualmente), R\$ 8.975,82 para projetos, e R\$ 75.936,90 para o que foi especificado nos termos “ (20%) adiantamento”.*
23. *Com isso, mais de um quarto do valor total do contrato foi pago depois de apenas 26 dias da autorização para início das obras, emitida em 4/5/2001, sendo 6% alegadamente executados pela empreiteira, e 20% confessadamente a ela adiantados. Esse arranjo irregular recebeu, ainda assim, o atestado de “serviços efetivamente executados” pelo fiscal da obra [QUAL DATA?].*
24. *Com esse expediente, o valor desviado de R\$ 68.000,00 acabou sendo absorvido como devido na forma de adiantamento à empresa, sem que houvesse preocupação sequer em se especificar de que forma esses recursos viriam a ser empregados na execução da obra, como será visto mais adiante.*
25. *Corroborava ainda mais nitidamente para os indícios de gestão fraudulenta dos recursos recebidos o fato de o referido atestado ser assinado pelo Sr. Luiz Fabiano Calderoni, que foi designado pelo responsável, em 4/5/2001, para ser o fiscal do contrato com a empreiteira (peça 3, p.22). A partir de 24/7/2001, esse fiscal passou a ser sócio-gerente da própria empresa da qual foi incumbido de fiscalizar (peça 3, p.382), permanecendo ainda assim designado para atestar a execução da obra e autorizar os respectivos pagamentos (peça 3, p.97), pois era considerado pelo responsável como “de total confiança desta administração” (peça 4, p.30).*
26. *Nesse ínterim, ele ainda atestou, em 30/6/2001 (peça 3, p.30), a execução da primeira medição apresentada pela empreiteira da qual viria a ser sócio, no valor de exatos quarenta mil reais, também singelamente discriminados em quatro itens (peça 3, p.29): infraestrutura (R\$ 4.837,28), fundação (R\$ 6.361,59), paredes (R\$ 10.921,70) e superestrutura (R\$ 17.879,43).*
27. *Essa “conta de chegada” a valores redondos foi apresentada sem nenhum detalhamento quanto aos itens do orçamento analítico ou do cronograma físico-financeiro da obra aos quais se refere, sendo que o contrato firmado com a empreiteira previa apenas R\$ 1.369,14 para serviços de infraestrutura, e não previa nenhuma despesa com fundações.*
28. *Esse mesmo padrão seguiu-se até a 12ª medição (peça 4, p.48-130). Essas medições foram compiladas em um quadro da execução financeira do contrato (peça 5, p.151) que possui aspectos um tanto peculiares, como uma coluna para “adiantamento”, e incongruências entre os valores previstos em contrato e efetivamente cobrados. Isso vem corroborar a percepção de que as medições efetuadas pela empresa, atestadas ou não pelo fiscal-sócio da contratada, constituem mera peça de ficção: em vez de indicarem o percentual do item que foi efetivamente executado, para aferição do percentual do item a ser pago, as medições refletem apenas estipulações arbitrárias do valor executado, sem necessariamente corresponder ao que foi especificado em contrato.*

29. Assim, a total desvinculação dos pagamentos ao cronograma da obra e aos itens previstos em seu projeto, a antecipação de pagamentos sem identificação de seu uso ulterior, as medições vagas simplesmente avaliadas pelo fiscal-sócio da contratada, a contratação direta de empresa sem prévia licitação e sem qualquer exigência de habilitação ou experiência prévia, o direcionamento da contratação a empresa recém-criada para essa finalidade, e ainda o saque em conta corrente de parcela expressiva do valor total do convênio a beneficiário desconhecido, constituem robusto conjunto probatório não apenas do desvio, mas também da gestão fraudulenta dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo FNHIS durante a gestão do responsável.
30. Apenas em 5/11/2001 foi feita a primeira verificação “in loco” pelo Núcleo Estadual do Paraná do Ministério da Saúde, consignada no relatório 123/2001 (peça 2, p.107-133), quando todas as ocorrências acima já haviam ocorrido. Essa visita de apenas dois dias se concentrou no exame documental, haja vista não ter sido feita nenhuma menção à evolução da execução da obra.
31. Foram feitas cinco recomendações, sendo duas para que doravante sejam evitadas novas irregularidades (ausência de cotação prévia de preços, antecipação de pagamentos), e três para que sejam formalmente regularizadas outras irregularidades apuradas (regularização dos pagamentos realizados sem apresentação de nota fiscal, regularização junto ao Ministério da Saúde das alterações realizadas no plano de trabalho sem autorização da concedente, ausência de placa no canteiro de obras).
32. A segunda verificação in loco realizada pelo Núcleo ocorreu em 7/6/2002, mais de um ano depois do início da obra (peça 3, p.142-190). Essa visita, de apenas um dia, fez enfim o primeiro registro acerca da evolução da obra, limitando-se, contudo, a consignar que “a obra foi executada em 80%”, sem maiores detalhes a respeito, e que “o material utilizado era de boa qualidade”.
33. Das quatro recomendações efetuadas pela equipe, três eram reiterações das recomendações feitas na visita anterior que haviam sido ignoradas, e uma cobrou explicações quanto ao preço por metro quadrado da obra (R\$ 651,27), que estaria 42,6% acima do valor de mercado na região (R\$ 456,70).
34. Esse achado relevante, no entanto, não motivou nenhuma ação por parte do Núcleo depois da justificativa apresentada pelo responsável, como sendo devido ao ar condicionado central e a instalação de gases medicinais (peça 3, p.194). No entanto, esses itens somam R\$ 63.344,00, reduzindo o custo por m<sup>2</sup> para R\$ 552,45. O valor da obra situa-se ainda assim 21% acima do valor mercado na região, o que corresponde a um custo adicional de R\$ 87.546,44 – mais que o suficiente para explicar como os recursos desviados logo depois de recebidos do FNS não impediram que a obra fosse concluída.
35. Foi preciso a atuação da Controladoria Regional da União no Paraná – CGU/PR, para que fosse enfim dado um tratamento devidamente rigoroso aos atos praticados pelo responsável. Ao realizar auditoria de gestão no Núcleo em 2007, fiscalizou 62 convênios do Ministério da Saúde no Estado (peça 3, p.372-394), tendo sido o convênio em tela aquele que recebeu a mais extensa relação de irregularidades (peça 3, p.380-386).
36. Esses apontamentos culminaram com a instauração de Tomada de Contas Especial para o presente convênio, que já estava com sua prestação de contas aprovada pelo Núcleo de Saúde do Paraná. Na ocasião, foram feitas ainda diversas recomendações ao Núcleo, visando aprimorar as deficiências observadas nos procedimentos relativos à fiscalização dos convênios e à análise das prestações de contas (peça 3, 396-397).

37. Assim, tampouco procede a alegação do responsável de que “a evolução da obra e seus pagamentos foram fiscalizados pelos analistas da Divisão de Convênios e Gestão”, face à exiguidade do tempo dedicado à fiscalização e o espaçamento entre as visitas. Ressalte-se, ainda, a pouca relevância com que se reveste, de todo modo, tal alegação, diante da superficialidade dos exames efetuados e da extrema leniência concedida ao conveniente diante da apuração de irregularidades graves, que caracterizaram essas fiscalizações.

38. Na sequência, o responsável salienta não ter havido prejuízo ao erário público, por três motivos: (a) “o valor apresentado pela Nabhan Engenharia era o menor preço, sendo que de qualquer forma ganharia a licitação”; (b) as obras foram concluídas; e (c) não houve desvio de finalidade no convênio.

39. A primeira assertiva é por si só inverídica, pois certamente seria possível obter preços inferiores por meio de uma concorrência aberta a empresas capacitadas para realizar uma obra da espécie. E não apenas em tese: a proposta apresentada pela Nabhan Engenharia e Construções ofereceu um preço apenas R\$ 317,69 inferior ao previsto no orçamento analítico da obra, o que corresponde ao irrisório desconto de 0,08% do valor orçado.

40. Tampouco merecem prosperar as demais afirmativas, pois o desvio de finalidade e a inexecução parcial da obra não são as únicas formas de se causar dano ao erário público, nessa evidente apelação à falácia do falso dilema por parte do alegante. Há formas mais simples de se causar dano ao erário, como é o caso do saque injustificado de recursos da conta corrente do convênio que, ao contrário das irregularidades acima vislumbradas, é a que constitui objeto de questionamento no caso concreto.

41. O restante das alegações do responsável traz como elemento adicional apenas as teses de que não teria havido “em nenhum momento dolo ou má-fé do requerente na realização dos atos imputados como irregulares”, e de que não teria ocorrido “nenhum atentado ao princípio da moralidade administrativa”.

42. No entanto, não consta dos autos ou das alegações de defesa qualquer explicação de como seria possível que o saque irregular de recursos diretamente da conta do convênio, menos de uma semana depois de recebidos, com posterior apresentação de recibo de empresa que à época sequer existia, poderia ter sido executado de boa-fé, e ainda atendendo ao princípio da moralidade administrativa.

43. O exame como um todo da gestão do responsável, enquanto esteve frente à Fundação, tampouco traz qualquer alento nesse sentido. Dos 10 (dez) convênios que firmou com o Fundo Nacional de Saúde no período entre 2006 e 2008, nada menos que 9 (nove) se encontram inadimplentes (dos quais dois com a inadimplência suspensa, como é o caso do convênio em tela, conforme quadro a seguir:

<b>Ano Convênio</b>	<b>Convênio</b>	<b>Objeto do Convênio (Descrição Parcial/ Resumida)</b>	<b>Situação</b>	<b>Valor Convênio</b>	<b>Início Vigência</b>	<b>Fim Vigência</b>
2008	630983	Aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde	Inadimplência Suspensa	48.000,00	04/07/2008	17/06/2010
2008	630984	Aquisição de equipamentos e materiais	Concluído	52.000,00	04/07/2008	27/04/2010

		<i>permanentes para unidade de atenção especializada em saúde</i>				
2008	630982	<i>Aquisição de equipamentos e materiais permanentes para o serviço de hemodiálise da fundação hospitalar intermunicipal de saúde</i>	<i>Inadimplente</i>	714.000,00	04/07/2008	25/10/2009
2007	616947	<i>Aquisição de medicamentos para a fundação hospitalar intermunicipal de saúde</i>	<i>Inadimplente</i>	200.000,00	31/12/2007	25/06/2009
2007	616946	<i>Aquisição de equipamento e material permanente para unidade de saúde</i>	<i>Inadimplente</i>	420.000,00	31/12/2007	03/05/2009
2007	616945	<i>Aquisição de material de consumo para a Santa Casa Intermunicipal de Saúde</i>	<i>Inadimplente</i>	100.000,00	31/12/2007	22/05/2009
2007	616944	<i>Aquisição de material de consumo para unidade de saúde</i>	<i>Inadimplente</i>	150.000,00	31/12/2007	01/06/2009
2007	616943	<i>Aquisição de equipamento e material permanente para Santa Casa Intermunicipal de Saúde</i>	<i>Inadimplência Suspensa</i>	120.000,00	31/12/2007	08/05/2009
2006	582656	<i>Aquisição de equipamento e material permanente</i>	<i>Inadimplente</i>	892.000,00	31/12/2006	12/07/2009
2006	574025	<i>Aquisição de equipamento e material permanente aquisição de um aparelho de tomografia computadorizada Multilaice</i>	<i>Inadimplente</i>	1.000.000,00	28/11/2006	16/08/2009

44. *Tampouco corrobora a presunção de boa-fé do responsável o fato de ter sido decretada, em 5/9/2008, intervenção judicial na Santa Casa de Cianorte, a pedido do Ministério Público do Estado do Paraná, em razão de uma série de irregularidades patrimoniais, contábeis, financeiras, estatutárias e inclusive higiênicas (ausência de alvará da vigilância sanitária). Essa intervenção durou cerca de um ano e meio, até que assumiram a Fundação outros administradores.*

45. *Nesse período, foram reveladas irregularidades que afetariam inclusive o convênio em exame, mas que, por não possuírem comprovação documental nos presentes autos, serão tratados a seguir em capítulo específico.*

46. *Assim, estando comprovada não apenas a ocorrência de desvio como também de gestão fraudulenta dos recursos repassados pelo FNS para ampliação de 641 m<sup>2</sup> do edifício ocupado pela Santa Casa de Cianorte, aliados à profusão de elementos que evidenciam reiteradas afrontas ao princípio da moralidade administrativa, veem-se integralmente refutadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jorge Abou Nabhan.*

#### Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde – FHISA

47. *A FHISA, Fundação mantenedora da Santa Casa de Cianorte, apresentou alegações de defesa de mesmo teor da apresentada pelo seu ex-presidente, exceto pelo parágrafo a seguir transcrito (peça 26, p.9):*

*“Primeiramente, insta consignar que a cobrança do débito em questão, oriundo de uma suposta irregularidade cometida pelo antigo administrador Jorge Nabhan, acarretará em severos prejuízos à Fundação Hospitalar de Saúde que atualmente mantém o Hospital Santa Casa de Cianorte, mormente pelo fato de que a Requerente está passando por uma GRAVE CRISE FINANCEIRA, podendo encerrar suas atividades que beneficiam 11 (onze) municípios da região (Cianorte, Cidade Gaúcha, Guaporema, Indianópolis, Japurá, Jussara, Rondon, São Manoel do Paraná, São Tomé, Tapejara e Tuneiras do Oeste), sendo Hospital referência de toda esta região”.*

48. *Tal apelo se mostra desnecessário, uma vez que o exame dos fatos empreendido na análise das alegações de defesa do antigo administrador da entidade esposou o entendimento de que aquele gestor agiu de modo a favorecer a si próprio ou a terceiros por meio do saque injustificado de recursos da conta corrente do convênio, em detrimento do seu uso em prol da Fundação, enquanto que a empresa contratada para realização das obras veio posteriormente assumir-se como beneficiária dos recursos, emitindo documentos conforme lhe era exigido, no afã de regularizar formalmente a situação, sem indicar de que modo se deu a aplicação do recursos que lhe teriam sido adiantados.*

49. *Assim, por estar evidenciado que a FHISA foi vítima, e não beneficiária, da irregularidade relativa ao desvio de recursos a ela repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, propõe-se o acatamento das suas alegações de defesa.*

#### Nabhan Engenharia e Construções Ltda.

50. *As alegações de defesa apresentadas pela empresa Nabhan Engenharia e Construções Ltda., por sua vez, constitui síntese dos pontos mais relevantes apresentados nas outras duas alegações de defesa. Relevante transcrever apenas o parágrafo onde se assume como beneficiário dos recursos sacados em conta do convênio, sem apresentar, contudo, nenhuma evidência que comprovasse o alegado.*

*“2. Tendo em vista a urgência do procedimento e da ampliação das instalações com a construção de UTI e centro cirúrgico, ante a inexistência de leitos de UTI e de centro cirúrgico com condições de atender as necessidades de Cianorte e região, o pagamento foi feito via recibo para que pudesse dar início às obras o mais breve possível, pois a Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde estava sendo pressionada inclusive pela Vigilância Sanitária, que havia concedido prazo exíguo para a ampliação sob pena de interdição, com posterior regularização através da nota fiscal n° 006, no valor de R\$ 68.000,00 (sessenta e oito mil reais).”*

51. Não obstante o extenso leque de inconsistências já apontadas nas alegações de defesa anteriormente examinadas, não é tarefa difícil expor mais algumas nesse pequeno trecho, tais como: a exigência de ampliação do edifício por parte da vigilância sanitária, que não teria competência para tal imposição; o prazo exíguo que teria sido dado para essa ampliação, considerando que que a obra foi aceita como concluída apenas em 28/9/2002 (peça 3, p.298), mais de um ano e quatro meses desde seu início; além da já mencionada inexistência de serviços a serem pagos junto à empresa, que sequer estava legalmente constituída à época que os valores foram descontados da conta do convênio.
52. Desse modo, a apresentação de recibo e, depois de exigência de “regularização” da irregularidade pela fiscalização do Núcleo de Saúde no Paraná, emissão de nota fiscal retroativa, não se distinguem de uma tentativa de acobertamento do saque de recursos da conta do convênio a pessoa não conhecida – este sim, factualmente comprovado a partir do extrato da respectiva conta corrente.
53. De todo modo, diante da ausência de indicação da aplicação dada ao recurso alegadamente adiantado, a empresa se apresenta como solidária na irregularidade apontada, seja ela caracterizada como desvio de recurso público ou pagamento por serviços não prestados.
54. Assim, não merecem prosperar as alegações de defesa apresentadas pela empresa, que desse modo responde solidariamente pelo débito apurado.

### CONSTATAÇÕES ADICIONAIS

55. A intervenção judicial da Santa Casa de Cianorte foi amplamente noticiada pelos meios de comunicação, sobressaindo-se questões que afetam inclusive o convênio em tela. Dentre as irregularidades apuradas, merece destaque a constatação de que o hospital havia sido construído sobre propriedade de empresa pertencente ao Sr. Jorge Nabhan, o qual, por conta disso, recebia uma parcela da receita do hospital. Esse valor foi convertido em aluguel quando se iniciaram as investigações do MP, em valor considerado exorbitante (fonte: <http://mp-pr.jusbrasil.com.br/noticias/807985/cianorte-quer-santa-casa-sob-intervencao>).
56. A situação do imóvel foi melhor explicada em reportagem do jornal de maior circulação do Estado, do qual extraímos o seguinte excerto:

“O promotor **Joelson Luis Pereira** afirma que a primeira irregularidade na **Santa Casa de Cianorte** ocorreu em 1992, no processo de criação da **Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde (Fhisa)**, que administra o hospital. Ele explica que uma fundação só pode ser criada se tiver patrimônio próprio, seja este doado ou herdado. No caso de Cianorte, o imóvel onde funciona o hospital foi apenas emprestado à entidade, pelo médico **Jorge Abou Nabhan**, em comodato, por 25 anos.

Diante disso, o promotor avalia que, como o imóvel da Santa Casa segue pertencendo a Nabhan, as melhorias realizadas no hospital acabam por agregar valor ao patrimônio particular do médico. ”

(<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/maringa/santa-casa-ja-nasceu-irregular-diz-mp-07982d1pz1r7g7xvlnznkw9a>)

57. Porém, na proposta de convênio, consta do Anexo III - Declaração de situação de terreno sem título de propriedade (peça 1, p.19) a existência de contrato de comodato (firmado em 15/12/1992) que permitia à Fundação fazer benfeitorias no imóvel, caso autorizado expressamente pelo proprietário – sem menção ao fato de que o proprietário do terreno era o próprio signatário.

58. *Esse contrato de comodato, no qual comodante e comodatário eram representados pela mesma pessoa, Sr. Jorge Abou Nabhan (de um lado como sócio-gerente da empresa proprietária do terreno, e de outro lado como presidente da Fundação mantenedora do hospital), foi rescindido em 2007, dez anos antes do cumprimento do prazo de 25 anos nele previsto, sendo então substituído por um contrato de aluguel. Com isso, o proprietário passou a ser remunerado também pela ampliação objeto do convênio em questão.*

59. *Isso implica que, além do débito quantificado na presente tomada de contas especial, parcela não quantificada dos recursos investidos pelo Fundo Nacional de Saúde no hospital também foi destinada ao enriquecimento pessoal do responsável, Sr. Jorge Abou Nabhan*

60. *Com a intervenção judicial na Fundação, o responsável ainda entrou com ação de despejo na justiça por falta de pagamento do aluguel, evidenciando a fragilidade da situação fundiária sobre a qual se firmou o convênio em tela, não obstante as omissões e descumprimentos por parte do responsável quanto ao que foi por ele declarado em relação à situação do imóvel por ocasião da proposta de convênio.*

61. *Informações mais completas foram disponibilizadas em artigo particularmente elucidativo, de autoria de Promotor de Justiça da Curadoria de Fundações do Estado, intitulado “Um pouco sobre a situação da Santa Casa de Cianorte”, integralmente transcrito a seguir:*

*“Em primeiro lugar, é importante esclarecer que a Santa Casa de Cianorte é uma fundação: Fundação Hospitalar de Saúde (FHISA). Fundação é uma instituição privada sem fins lucrativos, constituída pela destinação de um patrimônio (doado ou deixado por testamento) para a execução de determinados fins. Ela não tem dono, é dona de si mesma. Deve ser administrada sob a supervisão do Conselho Diretor e fiscalizada internamente pelo Conselho Fiscal. Ela também é velada pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MP-PR) a quem incumbe também fiscalizar seu normal funcionamento e aprovar as contas. E o lado bom: tem benefícios fiscais.*

*Atualmente, a Santa Casa enfrenta vários problemas. Eles já estavam assinalados desde a sua instituição, em 1992. À época, o dr. Jorge Abou Nabhan não procedeu a doação do imóvel onde a Fundação funcionaria, mas sim fez um comodato (contrato gratuito – empréstimo), por 25 anos. Todavia, como forma de obter lucro sobre a Fundação, também realizou um contrato de concessão da administração com a sua empresa Plescht e Nabhan Ltda., que deveria administrar o hospital e receberia como pagamento pela administração 17% do que fosse arrecadado com atendimento particular.*

*Acontece que a Fundação se autoadministrava, pois possuía toda a estrutura pessoal e material para tanto (tal como hoje). Porém, ainda remunerava a empresa Plescht e Nabhan Ltda. com os 17%. Pior: segundo o apurado pela auditoria do MP-PR, nos cálculos destes 17% foram incluídos recursos públicos provenientes de convênios com os municípios. A auditoria realizada verificou também a inconsistência das contas, devido a ausência de documentos comprobatórios de despesas.*

*Durante todo este tempo, a Fundação manteve-se graças a recursos públicos, pois os atendimentos e convênios particulares sempre foram poucos. Também nunca houve doações de dinheiro de quem quer que seja, nem mesmo do dr. Jorge. Assim, a Santa Casa teve um crescimento, houveram construções (como da UTI) e reformas (como da enfermaria, após interdição pela vigilância sanitária), sempre com dinheiro público, porém, sobre o patrimônio particular (do dr. Jorge ou de sua empresa).*

*Preocupado com a ausência de imobilização patrimonial e com o fato da Fundação ser administrada por uma pessoa que tirava indiretamente enormes vantagens indevidas da Santa Casa e também devido às contas irregulares, inoperância dos Conselhos Diretor e Fiscal, falta de licença sanitária e falhas de atendimento (com riscos aos pacientes), esta Promotoria de Justiça/Curadoria de Fundações iniciou, em 2005, uma série de comunicações e reuniões com o Conselho Diretor e com o dr. Jorge para solucionar os problemas.*

*Todavia, passados vários anos, ao invés de serem solucionados, os problemas se agravaram, pois o dr. Jorge rescindiu os contratos de concessão e de comodato e realizou um contrato de aluguel no valor de R\$ 41 mil, com base em avaliação não bem detalhada, realizada a pedido dele, sem fiscalização do MP-PR, contrariando a Resolução nº 2434/02 do Ministério Público do Paraná, que proíbe que os integrantes dos órgãos deliberativo, executivo e de fiscalização das fundações, e as empresas ou entidades das quais sejam aqueles ou seus parentes até 2º grau, diretores, gerentes, sócios ou acionistas, efetuem, com ditas fundações, negócios de qualquer natureza, direta ou indiretamente, salvo em favor da fundação, a título gratuito (art. 61).*

*Não bastasse isto, o dr. Jorge fez com que fosse reconhecida pela Fundação (conforme ata) uma dívida inexistente de R\$ 1 milhão, que esta teria com a sua empresa e, ainda, que o diretor (cargo inexistente, portanto, leia-se, presidente) deveria receber R\$ 8 mil para exercer suas funções – em que pese não poder qualquer membro do Conselho Diretor, inclusive o presidente (dr. Jorge), ser remunerado.*

*Porém, a última gota foi o fato do dr. Jorge autorizar a utilização de água de um poço artesiano sem autorização da vigilância sanitária, inclusive para abastecer a UTI, o que ocasionou reiterados problemas na máquina de hemodiálise, com sérios riscos para a vida dos pacientes. E tudo isto com ele afirmando que o poço não estava sendo utilizado.*

*Frente a esta situação, não mais se acreditando que o dr. Jorge viesse a resolver os problemas da Fundação e administrá-la para que a mesma cumprisse seus objetivos (o atendimento à saúde da melhor maneira possível), foi ingressado em agosto de 2008 com ação de intervenção.*

*A ação visa a manutenção e saneamento das irregularidades da Santa Casa. Nesta ação, o dr. Jorge foi afastado da Presidência, o mesmo acontecendo com o coordenador-geral, dr. Evandro Terra Peixoto, sendo, na sequência, nomeado um interventor. O interventor – representante da Justiça – passou a ser o administrador provisório da Santa Casa.*

*Esta Curadoria de Fundações, continuando sua função de fiscalização, também propôs uma ação civil pública de reparação de danos para que a empresa Plescht e Nabhan Ltda. devolva os valores irregularmente recebidos, devidamente corrigidos.*

*Durante a intervenção, ainda surgiram suspeitas de outras e graves irregularidades, caracterizadoras de atos de improbidade administrativa, dentre as quais o superfaturamento de DPVAT-Seguro Obrigatório e desvio de finalidade de verbas públicas, o que ocasionavam um descontrole na fiscalização. Em face disso, uma terceira ação foi proposta, agora para afastamento do dr. Jorge do Conselho Diretor (ele já estava afastado da presidência). Também foram requisitadas instaurações de inquéritos policiais junto à Delegacia de Polícia de Cianorte, para apuração de eventuais fatos criminosos agora descobertos.*

*As ações judiciais encontram-se em andamento, porém, a intervenção, por essência, é provisória. Daí surge a necessidade se encontrar mecanismos para que a Fundação sobreviva de forma independente do dono do imóvel onde se encontra instalada. Para tanto, objetiva-se colocar no Conselho Diretor representantes dos Conselhos Municipais dos onze municípios que compõem a 13ª Regional de Saúde, que escolherão um administrador independente, que seja escolhido e somente possa ser demitido por um quórum qualificado (2/3). Porém, vários conselheiros não têm cumprido com seus deveres e comparecido às reuniões para as reformas estatutárias, o que tem impedido a realização das mesmas e o término da intervenção.*

*Enquanto isto, não se pode deixar de dizer que com a intervenção já se conseguiu sanear diversas irregularidades e dar transparência aos recursos e despesas da Fundação. Porém, com o saneamento, também ocorreu uma redução de recursos do DPVAT, que antes eram superfaturados, e também parou-se com os desvios de finalidade de recursos. Para agravar a situação houve a paralisação total de pagamento do DPVAT aos hospitais que prestam atendimento ao Sistema Único de Saúde, por força da Medida Provisória 451.*

*Recentemente, após estudo de toda a situação financeira da Fundação, segundo informado pelo interventor nos autos de ação de intervenção, a Santa Casa possui um déficit mensal de R\$ 175.185,49, referente ao custeio dos serviços prestados. De ressaltar, outrossim, que o hospital*

*encontra-se em dificuldade financeira de longa data, tendo realizado no período de 2005 a 2008 – ou seja, período anterior à intervenção – empréstimos no valor de R\$ 6.052.994,63, dos quais pagou R\$ 4.717.621,87, deixando a pagar R\$ 1.335.372,76. Além disto, somente de juros sobre empréstimos entre 01/05/2005 a 31/08/2008 (período anterior a intervenção) foram pagos R\$ 766.099,72, conforme relatório apresentado.*

*Agravando a crise, neste mês (junho/2009), o dr. Jorge propôs ação de despejo, por falta de pagamento dos R\$ 41 mil de aluguel (que já estava sendo impugnado numa das ações propostas pelo MP-PR), objetivando a retomada do imóvel (reformado e ampliado) onde está instalada a Fundação, o que poderá ter como consequência a paralisação das atividades da Santa Casa por falta de sede própria.*

*Na busca de solução dos problemas, principalmente financeiros, o interventor já esteve no Ministério da Saúde, em Brasília (DF), conversou com senadores, deputados federais e estaduais, reuniu-se o Secretário Estadual de Saúde, com o superintendente do SUS no Paraná e com prefeitos da região. No momento, aguarda-se esforços políticos e também prossegue-se na busca de soluções técnicas para equilibrar as contas.*

*Novamente ressalte-se que a Santa Casa é importantíssima. Ela realiza serviços que seriam de obrigação do poder público. Também é certo que sobrevive praticamente de recursos públicos e presta atendimento à saúde da população – depois da intervenção – sem qualquer fim lucrativo direto ou indireto a quem quer que seja.*

*O Ministério Público do Estado do Paraná tem realizado sua função de velar e propor ações judiciais necessárias para que a Fundação cumpra a sua função observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa. A Justiça, por meio do interventor que representa a Juíza de Direito, tem realizado sua função. Agora se espera que o poder público – representado pela União, Estado e Municípios – atenda a demanda da saúde da população de Cianorte e região e auxilie na busca de soluções para o seu equilíbrio financeiro. Afinal, conforme o art. 196 da Constituição Federal, “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.*

*Joelson Luís Pereira é promotor de Justiça e atua na Primeira Promotoria de Justiça de Cianorte/Curadoria de Fundações*

*(<http://colunadoverde.blogspot.com.br/2009/06/um-pouco-sobre-situacao-da-santa-casa.html>)*

62. *A tese jurisprudencial exarada do Acórdão 3002/2015 – 2ª Câmara permite que a regularização fundiária do terreno a ser afetado pelo equipamento público, objeto do convênio, possa se dar por meio da celebração de comodato, desde que com a cessão da posse ao conveniente – o que certamente não ocorreu no presente caso, haja vista a posterior rescisão do contrato de comodato, a sua substituição por um contrato de aluguel, e ainda a ação de despejo movida contra a Fundação, sem que se tenha notícia de ressarcimento do proprietário à Fundação pelas benfeitorias realizadas.*

63. *Seria cabível, portanto, nova citação solidária da Fundação e de seu ex-presidente, para que procedam à devolução integral ao Fundo Nacional de Saúde dos recursos por ele repassados à Fundação.*

64. *Considerando, contudo, que diversas ações foram tomadas pelo Ministério Público do Estado desde a intervenção judicial na Fundação, parece mais pertinente que se conceda um prazo para regularização definitiva da titularidade do terreno, a ser devidamente monitorado, de modo que, caso não ocorra a devida cessão de posse à Fundação do terreno no qual foram erigidas as obras objeto do convênio em exame, seja instaurada nova tomada de contas especial, desta feita visando à devolução do restante dos recursos recebidos pela*

*FHISA, solidariamente com o Sr. Jorge Abou Nabhan, responsável por omitir informações na declaração da situação do imóvel de modo a viabilizar a celebração indevida do convênio.*

### **CONCLUSÃO**

65. *Em relação ao débito apurado na presente tomada de contas especial, que ensejou a citação solidária dos responsáveis, o exame das alegações de defesa apresentada à luz dos fatos acostados aos autos evidenciaram que o Sr. Jorge Abou Nabhan atuou solidariamente com a empresa Nabhan Engenharia e Construções de modo a desviar recursos no valor original de R\$ 68.000,00 que haviam sido repassados pelo Fundo Nacional de Saúde à Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde, a qual por não ter se beneficiado da irregularidade, merece, ao contrário dos demais responsáveis, o acolhimento das alegações de defesa apresentadas.*

66. *As demais irregularidades constatadas na gestão desses recursos pelo responsável à frente da Fundação, por sua vez, não sujeitam os responsáveis à cominação adicional de multa, face à recente deliberação acerca da pretensão punitiva do Tribunal, em razão do tempo decorrido desde a ocorrência dos atos considerados irregulares.*

67. *Quanto à situação fundiária irregular do terreno onde foram executadas as obras do convênio, constatada a partir de fatos noticiados externamente aos presentes autos, entende-se cabível conceder prazo à Fundação para que tome as medidas necessárias para comprovar sua regularização perante ao Tribunal, sob pena de ser-lhe exigida, solidariamente com o responsável pelas declarações prestadas a esse respeito na proposta de convênio, a devolução dos recursos remanescentes repassados por força do convênio em questão.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

68. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
- a) acatar as alegações de defesa da Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde – FHISA, CNPJ 95.641.007/0001-07, dando-lhe quitação;*
  - b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b e c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Jorge Abou Nabhan, CPF 200.498.979-34, Diretor Presidente da Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde – FHISA (gestão: 13/9/1999 a 31/12/2008), condenando-o, solidariamente à empresa Nabhan Engenharia e Construções Ltda., CNPJ 04.378.637/0001-77, ao pagamento da quantia a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a efetiva quitação, nos termos da legislação em vigor, e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS.*

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
<i>68.000,00</i>	<i>10/4/2001</i>

**Valor atualizado até 29/6/2016 : R\$ 427.050,58**

- c) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;*
- d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;*
- e) determinar à Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde – FHISA que, no prazo de 180 dias, comprove a este Tribunal a regularização da situação fundiária do terreno sobre o qual foi executada a obra de ampliação objeto do Convênio nº 2263/2000 (SIAFI 407832), celebrado com o Fundo Nacional de Saúde – FNS/MS;*
- f) remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o sustentam, à Procuradoria da República no Estado do Paraná, com fundamento no § 7º do art. 209 do RI/TCU.*

**PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

8. O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento alvitrada pela unidade técnica (peça 36).

É o Relatório.