

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 023.240/2010-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Nova Iguaçu – RJ.

Responsáveis: Clínica Haroldo Siqueira Barros Ltda (27.975.291/0001-90); Godofredo Santos Sousa (313.737.803-63); Ricardo Fried (714.725.847-91); Serviço de Assistência Social Evangélico - Sase (33.974.106/0001-45).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUDITORIA DO DENASUS. MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU/RJ. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM ESTABELECIMENTO MÉDICO PRIVADO. COBRANÇA IRREGULAR DE CONSULTAS E PROCEDIMENTOS MÉDICOS CUSTEADOS PELO SUS. DIFERENÇAS HAVIDAS ENTRE A EXECUÇÃO DOS ATOS E O QUE FORA EFETIVAMENTE COBRADO NO PERÍODO DE JANEIRO A JULHO DE 2002. CITAÇÃO DAS PESSOAS JURÍDICAS E PESSOAS FÍSICAS ENVOLVIDAS NAS IRREGULARIDADES. REVELIA DAS PESSOAS JURÍDICAS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS POR UM RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA ÀS PESSOAS JURÍDICAS E A ESTE ÚLTIMO RESPONSÁVEL. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL DO NOME DE OUTRO RESPONSÁVEL. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em virtude de cobranças irregulares de serviços médicos prestados ao Sistema Único de Saúde – SUS, havidas no primeiro semestre de 2002, no âmbito do Município de Nova Iguaçu/RJ, conforme relatório do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus (peça 1, p. 7-89, e peça 2, p. 1-23).

2. A referida auditoria teve origem em denúncia oferecida pela Presidência da Câmara de Vereadores do Município a este Tribunal, que, por sua vez, a enviou para o Denasus para adoção de providências acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos do SUS, mais especificamente relacionadas às operações do Hospital Samaritano – SASE, Clínica Haroldo Siqueira de Barros e à contratação de pessoal por meio de Cooperativas e Fundações de Apoio a Universidades.

3. O relatório do Tomador de Contas (fls. 85-89 da peça 2; fl. 7 da peça 3) imputou responsabilidade aos Srs. Ricardo Fried e Godofredo Santos Sousa, respectivamente, Presidente e

Diretor Administrativo da Clínica Haroldo Siqueira de Barros, tendo a Controladoria Geral da União – CGU (fls. 19-22, peça 3) ratificado esse posicionamento.

4. No âmbito deste Tribunal, a instrução inicial da Secex/RJ (fls. 34-35, peça 3) concluiu que não só as pessoas físicas do Sr. Godofredo Santos Sousa e Ricardo Fried deveriam figurar no polo passivo da relação processual, mas também a pessoa jurídica da Clínica Haroldo Siqueira de Barros, porquanto se beneficiou dos recursos que lhe foram repassados.

5. Em consequência, foram citados, solidariamente, a pessoa jurídica da Clínica Haroldo Siqueira de Barros e as pessoas físicas dos seus administradores (Sr. Godofredo Santos Sousa e Ricardo Fried). A clínica permaneceu silente, ao passo que ex-administradores apresentaram suas alegações de defesa, objeto de exame na instrução constante da peça 4, p. 32-36.

6. Nessa análise, concluiu a unidade técnica que não havia elementos para responsabilizar os Srs. Godofredo Santos Sousa e Ricardo Fried solidariamente com a Clínica Haroldo Siqueira de Barros, uma vez que não haveria nos autos indícios de atuação com abuso de direito ou excesso de poder da parte dos sócios ou dos administradores, impossibilitando, assim, a aplicação ao caso da teoria da desconsideração da personalidade jurídica.

7. Por outro lado, após melhor análise do relatório produzido pelo Denasus, e em face da informação de que o beneficiário original dos recursos do SUS seria o Serviço de Assistência Social Evangélico (SASE), por força de convênio firmado com o extinto INAMPS, e que a Clínica Haroldo Siqueira Barros Ltda., em decorrência de contrato de arrendamento do espaço físico firmado com a primeira entidade, foi quem de fato passou a prestar os serviços ao SUS, concluiu a unidade técnica que ambas as pessoas jurídicas deveriam responsabilizadas pelas irregularidades.

8. Para melhor compreensão dos fatos, reproduzo a seguir excerto da referida análise da Secex/RJ (p. 32-36, peça 3):

“2. Histórico resumido dos autos

2.1 O processo teve origem em auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus (fls. 5-62, Relatório 1532/2004). Esta, por sua vez, teve origem em comando contido no Acórdão 1278/2008 – Plenário, prolatado no âmbito do TC 005.049/2005-5.

2.2 O TC 005.049/2005-5 consiste em representação originada de expediente dirigido a este Tribunal pelo Exmo Sr. Antônio Alves de Souza, Ministro de Estado da Saúde, Interino (Aviso 133/GM, de 15 de fevereiro de 2005), encaminhando documentação enviada pelo Secretário Municipal de Saúde de Nova Iguaçu/RJ, consistente em cópia de diversas auditorias realizadas para apurar irregularidades verificadas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS daquele município.

2.3 Nestes autos, a primeira tentativa de notificação encaminhada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) para a HSB (fls. 64/68), datada de 5/5/2006, foi devolvida. Em seguida, efetuou-se a notificação da Clínica por edital (fls. 70, 16/8/2006).

2.4 Em 25/3/2008, o FNS tentou notificar, solidariamente, a Sra. Lídia de Jesus Silva, Diretora Técnica da HSB (fls. 74-75, entregue), e o Sr. Godofredo Santos Sousa, Diretor Administrativo da Clínica (fls. 76 e 81, devolvida). Em 3/4/2008, o FNS tentou notificar o Sr.

Ricardo Fried, Presidente da HSB (fls. 82 e 87, devolvida). Procedeu-se, então, à notificação por edital dos Srs. Godofredo e Ricardo, em 28/4/2008 (fls. 88).

2.5 *O Relatório de Tomada de Contas Especial 305/2008 (fls. 95-97), elaborado pelo FNS em 24/11/2008, relata o ocorrido, mas sua conclusão ignora o nome da Sra. Lídia, registrando, então, que foram feitos os registros na conta "Diversos Responsáveis" em relação aos Srs. Ricardo e Godofredo.*

2.6 *O Relatório de Auditoria 222479/2010 (fls. 110), elaborado pela Controladoria-Geral da União, manteve as conclusões do FNS.*

2.7 *Neste Tribunal, propôs-se, na instrução inicial (fls. 123-124), a citação solidária da HSB com os Srs. Godofredo e Ricardo, respectivamente, Diretor Financeiro e Presidente da Clínica, o que, após pronunciamento da Unidade (fls. 125), foi levado a cabo por meio dos Ofícios 533, 534 e 532 (fls. 126-128), todos de 17/3/2011. A correspondência da HSB foi devolvida (fls. 129), razão pela qual foi promovida a citação por edital (fls. 164), em 20/4/2011. O valor atualizado do débito, em 15/8/2011, importa em R\$ 1.653.230,81 (fls. 168-171).*

2.8 *As alegações de defesa dos Srs. Godofredo e Ricardo constam às fls. 143-147 e 153-158, respectivamente. A Clínica HSB não compareceu aos autos, sendo considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 e art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.*

3. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

3.1 – Sr. Godofredo Santos Sousa

3.1.1 *Em sua defesa, o Sr. Godofredo Santos Sousa argumenta que a HSB era arrendatária do Hospital Samaritano – Serviço de Assistência Social Evangélico (SASE). Por meio desse arrendamento, teria sido celebrado um convênio com a Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu (PMNI), com o objetivo de prestar serviços ambulatoriais e realizar procedimentos médico-hospitalares. Mais tarde, esse convênio teria sido transferido para a empresa Oplan Consultoria e Assessoria, na condição de nova arrendatária do SASE.*

3.1.2 *Pondera que nunca teria feito parte da HSB, ou de qualquer outra sociedade. Seu relacionamento com a citada clínica teria sido somente laboral, sem qualquer poder de decisão formal, informal ou outorgada pelos seus sócios, tendo atuado em total e irrestrita situação de subordinação gerencial e administrativa, com obrigação de cumprimento de horário, serviços pelos quais recebia remuneração mensal, em caráter fixo.*

3.1.3 *O sócio responsável pela gerência do SASE seria o Sr. Carlos Magno Araújo de Oliveira, o qual seria responsável pela prática e autoria de todos os atos inerentes à administração da empresa. Acrescenta que somente os dirigentes das empresas mantinham contatos com os agentes públicos da PMNI.*

3.1.4 *Argumenta que não existe a possibilidade de que um empregado de uma empresa contratada por um ente público possa promover, por si só, dano ao erário. Se houve ato lesivo, esse só pode ter sido cometido pela contratada, com a aquiescência do agente público, e não um empregado.*

3.1.5 No seu entendimento, se havia irregularidade na execução do convênio, caberia ao Controle Interno a devida apuração, o que não teria acontecido. Pondera que já se teriam se passado oito anos desde o acontecimento dos fatos, e que não teria consigo documentos que sustentem sua defesa, já que a lei preconiza o prazo de 5 anos para a guarda de documentos.

3.1.6 Aponta que os levantamentos são unilaterais, os quais somente em circunstâncias especiais teriam valor de prova pré-constituída, já que não constam elementos técnicos que evidenciem sua participação. Tampouco haveria provas inequívocas de que teria praticado ato de improbidade administrativa. Para tanto, ofereceu o número de suas contas correntes para quebra de sigilo bancário, com o que pretende comprovar que não teria obtido qualquer vantagem.

3.2 – Sr. Ricardo Fried

3.2.1 Em sua defesa, o Sr. Ricardo Fried argumenta que se retirou da sociedade em 10 de abril de 2000, conforme consta na 9ª Alteração Contratual (cópia às fls. 156-158) do Contrato Social da HSB. Assim, antes do período a que se referem os serviços impugnados teria passado suas cotas para Israel Rodrigues.

3.2.2 Assim, pondera que não merece prosperar a inscrição do débito em seu nome junto ao FNS.

3.3 – Análise

3.3.1 Com relação ao primeiro argumento apresentado pelo Sr. Godofredo Santos Sousa, verifica-se, no Relatório do Denasus (fls. 39) que o contrato de arrendamento entre a SASE e a HSB teve vigência entre 1/7/1994 e 30/6/1999. Teria sido assinado, da parte da Clínica, pelo Sr. Ricardo Fried e por sua esposa. O Relatório também menciona (fls. 40) um contrato de arrendamento entre a SASE e a Oplan, com vigência de 1/7/1999 a 30/6/2009, o qual teria sido assinado, da parte da Oplan, pelo Sr. Carlos Magno Araújo de Oliveira. Em consulta ao sistema CNPJ (fls. 165-167), verifica-se que a HSB teve como sócios, desde 22/5/2000, os Srs. Israel Rodrigues e João Manoel Araújo de Oliveira. Não há registro de sócios excluídos no referido sistema.

3.3.2 No que concerne à desconsideração da personalidade jurídica, implicitamente arguida pelo Sr. Godofredo, o Tribunal assim decidiu, no âmbito do Acórdão 1456/2011 – Plenário:

11. Tal posição não é estranha a este Tribunal, que já vem se inclinando nesse sentido ao adotar a mencionada teoria para alcançar administradores ou sócios de entidades privadas, reais responsáveis pela prática de atos ilegais geradores de prejuízo à administração pública, quando a atuação ilícita (prática de atos fraudulentos ou violação da lei, do contrato social ou dos estatutos) desses responsáveis fica demonstrada nos autos (Acórdãos 83/2000, 182/2000, 189/2001, 463/2003, 195/2004, 143/2006, 873/2007, 2151/2008, 791/2009, 779/2009, todos do Plenário, dentre outros).

12. Contudo, não obstante a citação tenha sido dirigida tanto ao Sr. [omissis] (detentor de 99% do capital social da [omissis], a quem cabia atuar em nome da sociedade limitada) quanto à Sra. [omissis] (detentora do restante do capital social), creio que a proposição deva atingir exclusivamente o sócio-administrador. Conforme salientei acima, a desconsideração da personalidade jurídica constitui medida de exceção, devendo ser aplicada somente quando comprovado o dolo na conduta do representante da entidade. No presente caso, o elemento subjetivo só pode ser aferido quanto ao Sr. [omissis], responsável pela emissão das notas fiscais em dissonância com a realidade, haja vista não haver nos autos nenhuma evidência de que a Sra. [omissis] tenha concorrido para tanto.

3.3.3 Ademais, eventual decisão de promover a desconsideração da personalidade jurídica, no âmbito deste Tribunal, cabe ao colegiado competente para julgar o caso. Nesse sentido, o Acórdão 1.891/2010 – Plenário, esposou o seguinte entendimento:

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. INEXECUÇÃO DO OBJETO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. ATO DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO COLEGIADO.

- 1. A desconsideração da personalidade jurídica, nos casos de abuso de direito, será decidida pelo colegiado competente para julgar o processo em que ocorrer a questão incidental.*
- 2. Ao decidir pelo levantamento do véu da personalidade jurídica, o Tribunal indicará os administradores ou sócios responsáveis pelo abuso de direito, que responderão pelo dano imposto ao Erário.*
- 3. Somente se procederá à citação dos sócios ou administradores responsáveis pelo abuso de direito, após a deliberação do Tribunal acerca da desconsideração da personalidade jurídica da empresa responsável pelo dano ou beneficiada com pagamentos irregulares.*

3.3.4 Não há nos autos elementos que permitam aplicar a teoria da desconsideração da personalidade jurídica ao presente caso, uma vez que não há indícios de atuação com abuso de direito ou excesso de poder da parte dos sócios ou dos administradores. Ademais, a citação não foi autorizada pelo colegiado competente para julgar o caso, o que poderia ser questionado futuramente pelos responsáveis.

3.3.5 Desse modo, entende-se, de plano, que não há como responsabilizar os dois responsáveis citados solidariamente com a Clínica HSB.

3.3.6 De outra banda, o citado Relatório do Densus (fls. 39) traz informações até então desconsideradas. O Contrato de Arrendamento estabelecia como obrigações do SASE (Serviço de Assistência Social Evangélico), conforme cláusula quinta: i) outorgar procuração ao sócio gerente do Arrendatário para representar o Hospital Samaritano do SASE junto às autoridades do SUS-RJ e da Secretaria Municipal de Saúde de Nova Iguaçu; ii) outorgar procuração ao sócio-gerente do Arrendatário para movimentar as contas-correntes específicas no Banco do Brasil S/A – Agência Nova Iguaçu-RJ e Rua do Acre – Rio de Janeiro-RJ, em nome do Serviço de Assistência Social Evangélico, com única e exclusiva finalidade de recebimento das Faturas de Serviços do Convênio SUS-RJ.

3.3.7 Ademais, a cláusula nona previa que o Convênio para prestação de serviços já firmados com o SUS deveria ser mantido pelo Arrendatário, só podendo ser rescindido com a expressa aquiescência do SASE.

3.3.8 Percebe-se, desse modo, que a responsabilidade pela prestação dos serviços junto ao SUS foi assumida pelo SASE. Se ela efetuou Contrato de Arrendamento e não cuidou para que os serviços fossem prestados satisfatoriamente e em sua integralidade, deve ser responsabilizada solidariamente com a Clínica HSB, pois, no mínimo, agiu com culpa **in eligendo** e culpa **in vigilando**.

3.3.9 Outro ponto a se considerar é que a HSB tinha como sócios, desde 22/5/2000, os Srs. Israel Rodrigues e João Manoel Araújo de Oliveira, ou seja, época da prestação dos serviços. Por outro lado, no Contrato de Arrendamento com a Oplan (mencionado às fls. 40), verifica-se que o signatário, por parte da Arrendatária, foi o Sr. Carlos Magno Araújo de Oliveira. Conforme

consulta ao sistema CPF, verifica-se que João Manoel e Carlos Magno indicaram o mesmo endereço junto à Receita Federal (fls. 168/169). A Oplan sequer possui cadastro junto à Receita Federal (CNPJ). Ou seja, existe a possibilidade de o SASE ter-se utilizado de laranjas para dificultar eventual tentativa de recuperação de recursos públicos repassados por serviços que não foram prestados.

3.3.10 Desse modo, entende-se necessário promover nova citação, solidariamente entre a Clínica HSB e o SASE.

3.3.11 Cabe ressaltar que o SASE possui mais de um cadastro junto à Receita Federal. Como o Relatório do Denasus não indica o CNPJ utilizado no termo de convênio celebrado com a HSB, entende-se necessário encaminhar a citação aos cadastros do CNPJ em que o responsável indicado seja o Sr. Izaías de Sousa Maciel, signatário do termo de convênio. No caso, devem ser citados os CNPJs constantes às fls. 170, 171, 173 e 176.

4. Conclusão

4.1 Ante os fatos apontados, propõe-se seja refeita a citação dos responsáveis, conforme indicado nos itens 3.3.10 e 3.3.11.

5. Proposta de encaminhamento

5.1 Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, e, considerando a delegação de competência conferida pelo Relator, Ministro José Jorge (PORTARIA-MIN-JJ N° 1, de 4 de fevereiro 2009), ao titular desta SECEX-RJ, propõe-se a citação solidária, nos termos dos arts. 10, §1º, 12, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, da Clínica Haroldo Siqueira Barros Ltda. (CNPJ: 27.975.291/0001-90) e do Serviço de Assistência Social Evangélico – SASE (nos CNPJs indicados às fls. 170, 171, 173 e 176), para que apresentem alegações de defesa ou recolham as importâncias abaixo indicadas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, em razão da cobrança irregular de procedimentos do SUS, tendo em vista os seguintes atos e/ou omissões:

a) Clínica Haroldo Siqueira Barros Ltda. – Clínica HSB: diferenças havidas entre a execução dos atos (consultas e procedimentos médicos) por parte da Clínica e o que fora efetivamente cobrado e pago pelo SIA/SUS, no período de janeiro/2002 a junho/2002;

b) Serviço de Assistência Social Evangélico – SASE: falha **in eligendo** e falha **in vigilando**, relativamente aos serviços prestados pela Clínica HSB, ocasionando as diferenças havidas entre a execução dos atos (consultas e procedimentos médicos) por parte da Clínica e o que fora efetivamente cobrado e pago pelo SIA/SUS, no período de janeiro/2002 a junho/2002, uma vez que o Convênio foi firmado pelo SASE junto ao SUS e que a Clínica HSB prestou os serviços com base em Contrato de Arrendamento por ela firmado com o SASE;

Data de débito	Valor histórico (R\$)
7/3/2002	65.513,16
5/4/2002	65.513,56
8/5/2002	87.993,31
7/6/2002	87.051,04
8/7/2002	67.702,50

4/8/2002	64.572,08
----------	-----------

Valor atualizado do débito, em 27/10/2011, com juros (fls. 177/180): R\$ 1.684.008,74.”

9. Efetivadas as devidas citações do Serviço de Assistência Social Evangélico – SASE e da Clínica Haroldo Siqueira Barros Ltda. – Clínica HSB, a entidade e a clínica permaneceram silentes, não comparecendo aos autos para apresentarem suas alegações de defesa.

10. Em conclusão, à vista das irregularidades apuradas nos autos, propõe a unidade técnica (peça 15), mediante pareceres uniformes, a irregularidade das contas e a condenação solidária em débito do SASE e da Clínica HSB, nos seguintes termos:

“V - Proposta de encaminhamento

19. Ante o exposto, sugere-se o envio dos autos ao Relator, Ministro José Jorge, por intermédio da Doutra Procuradoria, com as seguintes propostas:

I – considerar revéis, para todos os efeitos, os responsáveis Clínica Haroldo Siqueira Barros Ltda., CNPJ 27.975.291/0001-90, e do Serviço de Assistência Social Evangélico – SASE, CNPJ 33.974.106/0001-45, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92 (item 13 desta instrução);

II – com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘d’, todos da Lei 8.443/92, **julgar irregulares** as contas do Serviço de Assistência Social Evangélico – SASE, e condená-la, solidariamente com a Clínica Haroldo Siqueira Barros Ltda., ao **pagamento** das importâncias a seguir arroladas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, nos termos da legislação vigente, a partir das datas indicadas, até a efetiva quitação destes, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, em razão da cobrança irregular de procedimentos do SUS, tendo em vista os seguintes atos e/ou omissões (item 17 desta instrução):

a) Serviço de Assistência Social Evangélico – SASE: **falha in eligendo** e **falha in vigilando**, relativamente aos serviços prestados pela Clínica HSB, ocasionando as diferenças havidas entre a execução dos atos (consultas e procedimentos médicos) por parte da Clínica e o que fora efetivamente cobrado e pago pelo SIA/SUS, no período de janeiro/2002 a junho/2002, uma vez que o Convênio foi firmado pelo SASE junto ao SUS e que a Clínica HSB prestou os serviços com base em Contrato de Arrendamento por ela firmado com o SASE;

b) Clínica Haroldo Siqueira Barros Ltda. – Clínica HSB: diferenças havidas entre a execução dos atos (consultas e procedimentos médicos) por parte da Clínica e o que fora efetivamente cobrado e pago pelo SIA/SUS, no período de janeiro/2002 a junho/2002;

Data de débito	Valor histórico (R\$)
7/3/2002	65.513,16
5/4/2002	65.513,56
8/5/2002	87.993,31
7/6/2002	87.051,04

8/7/2002	67.702,50
4/8/2002	64.572,08

Valor atualizado do débito, em 13/8/2012, acrescido de juros (peça 14): R\$ 1.838.282,84

III – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

IV – remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, inc. III, 'd', e §§ 2º e 3º, da Lei 8.443/92.”

11. O Ministério Público junto ao TCU aquiesceu (peça 18) à proposta precedente, sugerindo, em acréscimo, a aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992.

É o Relatório.