

Processo: TC-029.127/2010-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Responsáveis: Associação Beneficente Douradense solidariamente ao Sr. Abel Ferreira de Almeida.

Ementa: Irregularidades em pagamentos de AIHs, constantes no Relatório de Auditoria 5854 do DENASUS. Citação solidária. Diligência. Irregularidade das contas, débito, multa e encaminhamento de documentação ao Ministério Público da União.

Relator: Ministro Augusto Nardes.

INTRODUÇÃO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, em razão de cobranças indevidas em Autorizações de Internações Hospitalares - AIHs, além de outras irregularidades no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, levadas a efeito pelo Hospital Evangélico Dr. e Sra. Goldsby King, mantido pela Associação Beneficente Douradense. As irregularidades são relatadas no Relatório de Auditoria 5854, realizada por equipe do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Serviço de Auditoria em Mato Grosso do Sul – DENASUS/SEAUD/MS, na avaliação de prontuários médico-hospitalares referentes às internações efetivadas no período de janeiro a dezembro/2002.

2. Referido estabelecimento hospitalar foi contratado pelo Município de Dourados para executar “serviços hospitalares e técnico profissional (sic) a serem prestados ao indivíduo que deles necessite... e de acordo com as normas do SUS”, em 27/01/1999 (P. 2, p. 35-45).

3. O trabalho de auditoria foi desencadeado em razão do Ofício nº 0904/2007-IPL 0157/2006- DPD/DRS/MS, recebido da Delegacia da Polícia Federal de Dourados solicitando perícia nos prontuários médico-hospitalares e respectivos espelhos de AIH (P. 1, p. 182-183). Mencionado ofício noticia a apuração de crime de estelionato, falsidade ideológica, em tese, praticado no âmbito do Hospital Evangélico, mediante a inserção de informações falsas em guias de internações hospitalares e nos espelhos de cobranças que são entregues ao SUS para cobrança dos valores relativos às internações durante o ano de 2002.

4. Cumpre observar que antes de concluir os trabalhos de Auditoria a Equipe solicitou e fez constar do mencionado Relatório as justificativas dos gestores, conforme se observa nos relatos constantes a partir da p. 22 da Peça 1 destes autos. Na oportunidade, também não foram encaminhadas as AIHs glosadas em razão da não apresentação para a Equipe de auditoria.

5. Antes da instauração da tomada de contas especial – TCE os responsáveis foram notificados conforme se observa nos documentos constantes a partir da p. 77 da Peça 2. Procedida a análise das defesas apresentadas e novamente notificados os responsáveis, a Secretaria Federal de

Controle Interno emitiu o Certificado de Auditoria (p. 84, P. 3) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (p. 85, P. 3) opinaram pela irregularidade das contas, sendo que o Ministro de Estado da Saúde, após atestar o conhecimento das conclusões contidas nos mencionados documentos, determinou o encaminhamento do procedimento ao TCU (p. 86, P. 3).

6. Oportuno registrar que no âmbito do Ministério da Saúde foram responsabilizados os dirigentes Abel Ferreira de Almeida, Paulo Roberto Nogueira, Miguel Hirata e Antonio Humberto Guimarães Moreira, de acordo com os períodos de gestão de cada responsável pela instituição, compatibilizando com as datas de internação/saída das AIHs constantes na planilha de glosa constante da p. 33-43, P. 1.

7. No âmbito do TCU, a primeira instrução realizada por esta Unidade Técnica analisou a questão sob a ótica da jurisprudência do TCU e concluiu pela responsabilização da Associação Beneficente Douradense solidariamente ao Sr. Abel Ferreira de Almeida.

8. Assim, foi autorizada e realizada a citação nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, I e II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, I e II, do RITCU, dos responsáveis solidários abaixo arrolados pelos valores dos débitos indicados, para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Saúde a quantia devida, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, nos termos da legislação vigente, em razão das irregularidades constatadas nos pagamentos de AIHs, constantes no Relatório de Auditoria 5854 do DENASUS, encaminhando-lhes cópia da planilha de glosa de fls. 35-45.

a) Responsáveis solidários: Associação Beneficente Douradense (CNPJ 03.604.782/0001-66) e Abel Ferreira de Almeida (CPF 075.133.801-04).

Débito:

DATA DA OCORRÊNCIA (PGTO.)	VALOR HISTÓRICO
22/02/2002	612,33
22/03/2002	6.538,60
23/04/2002	4.921,39
21/05/2002	4.628,45
21/06/2002	16.998,61
19/07/2002	6.318,36
22/08/2002	18.566,96
20/09/2002	28.451,93
22/10/2002	12.633,36
06/11/2002	2.541,22
26/11/2002	12.675,99
24/12/2002	6.630,55
17/01/2003	9.696,80
27/02/2003	34.562,69
21/03/2003	6.176,31
22/04/2003	5.809,93
07/05/2003	3.236,13
21/05/2003	14.954,99

23/06/2003	13.594,89
29/09/2003	459,37

9. Necessário registrar que além das irregularidades que caracterizaram o débito objeto da citação realizada, foram constatadas outras irregularidades relatadas nos itens 7 a 24 da instrução precedente, que não caracterizaram débito, para as quais o DENASUS efetuou recomendações à entidade. Considerando que as irregularidades deveriam ser desestimuladas pelo Tribunal, a mencionada instrução concluiu ser adequado dar ciência à Associação Beneficente Douradense, reforçando a necessidade de cumprir as recomendações alvitadas pelo Relatório de Auditoria nº 5854/2002 do DENASUS, no momento da apreciação do mérito dos presentes autos. Todavia, revendo a questão nesta oportunidade em razão do entendimento manifestado no Acórdão nº 38/2005-TCU-Plenário, mostra-se imprópria a expedição de ciência à entidade.

10. Após a realização da citação e comparecimento dos responsáveis aos autos, verificou-se a necessidade de realizar diligência ao Denasus/MS a fim de dirimir dúvida suscitada pelos responsáveis.

11. Realizada a diligência, a titular do Serviço de Auditoria/Denasus/MS encaminhou as informações constantes na Peça 40 destes autos.

EXAME DOS AUTOS

12. Promovida a citação, os responsáveis solidários apresentaram alegações (P. 4, p. 4 e P. 7, p. 3 e seguintes), acompanhadas de diversos documentos.

Alegações do Senhor Abel Ferreira de Almeida (P. 4, p. 14 e Peças 19 a 33).

13. Regularmente citado solidariamente com a Associação Beneficente Douradense, o Senhor Abel Ferreira de Almeida apresentou as alegações de defesa adiante expostas.

Alegação:

14. Preliminarmente alega ser parte ilegítima para figurar no polo passivo do presente processo por “não guardar relação jurídica a responsabilidade a ele imputada” e pelo fato do relatório de auditoria que embasa a tomada de contas especial conter nulidade insanável por três razões.

15. Primeira, por que “não integrou [*o responsável*] a Auditoria nº 5.854, realizada pelo Ministério da Saúde e nem foi alvo de investigação”. Prossegue afirmando que, para lhe impor penalidade a auditoria deveria ter constatado a participação direta deste nas supostas irregularidades, individualizando sua conduta, proporcionando-lhe o direito de defesa. Acrescenta que o ato que lhe imputou responsabilidade pela dívida constante da notificação carece de motivação suficiente, contrariando o art. 50 da Lei nº 9.784/99.

Análise:

16. Primeiramente cumpre ressaltar que o Sr. Abel Ferreira de Almeida foi responsabilizado pelos atos praticados na gestão dos recursos do SUS, na condição de Presidente da Associação Beneficente Douradense, juntamente com o Diretor Superintendente e Diretores Clínicos, conforme se observa na Planilha de Glosa do Relatório de Auditoria nº 5.854, constante na Peça 1, p. 33, tendo sido notificado pelo DENASUS conforme documentos constantes na P. 2, p. 83-84, portanto é improcedente a alegação de não ter sido “alvo de investigação” no Relatório de Auditoria nº 5.854, realizado pelo DENASUS.

17. Também é improcedente a argumentação acerca da ausência de motivação do ato que lhe imputou responsabilidade, pois a primeira instrução desta Unidade Técnica, que concluiu pela citação do responsável com a devida autorização do Excelentíssimo Ministro Relator, apontou os

fundamentos de fato da citação, indicando as irregularidades, bem como os fundamentos de direito, indicando a jurisprudência do TCU e o parecer do MP/TCU, também reproduzido adiante (subitens 22 a 24).

Alegação:

18. A segunda razão seria que o relatório de auditoria não se refere ao requerido como responsável solidário das supostas irregularidades praticadas pela entidade auditada e que a solidariedade deve decorrer de lei ou da vontade das partes. Acrescenta que a auditoria apenas constatou supostas irregularidades na emissão e cobranças de AIHs pela entidade mantida por Associação que o requerido dirige, emitindo-se a notificação para pagamento sem apontar de onde advém a solidariedade.

Análise:

19. A auditoria realizada pelo DENASUS realmente apenas constatou as irregularidades, que é o objetivo do referido instrumento de controle. A responsabilização dos agentes que deram causas às irregularidades (cobranças indevidas de AIHs) deve ocorrer por meio de outro instrumento de controle que, no caso de dano ao erário, é o procedimento de tomada de contas especial - TCE, devidamente instaurado pelo Ministério da Saúde e encaminhado ao TCU para julgamento.

20. E no âmbito do TCU o procedimento de tomada de contas especial tem rito próprio, regulado pela Lei nº 8.443/92, bem como pelo seu Regimento Interno, frisando que a referida Lei, em seu art. 16, § 2º, alínea “a”, estabelece que o Tribunal fixará a responsabilidade solidária, de agente público ou de terceiro, na condição de contratante ou parte interessada, que, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. Considerando que as irregularidades em análise foram praticadas na gestão de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS e demonstrada a existência de lei que imputa responsabilidade solidária àquele que concorre para o dano, resta afastado o argumento expendido.

Alegação:

21. A terceira razão seria que, se irregularidades existem, deveriam ser atribuídas à entidade auditada e não à diretoria, tendo o Notificante desconsiderado a personalidade jurídica da auditada e avançado contra a pessoa dos seus dirigentes. Se houver eventual obrigação, quem deve cumpri-la é a pessoa jurídica e não a pessoa física dos diretores.

Análise:

22. A instrução precedente desta Unidade (subitens 42-44) já analisou a responsabilização dos dirigentes bem como da Associação Beneficente Douradense. Na oportunidade foi registrado que a responsabilidade pelo ressarcimento recai sobre a Associação Beneficente Douradense, solidariamente a outro agente, pois, ainda que não tenha como agir por vontade própria, a entidade foi a beneficiária direta pelos recursos cobrados indevidamente do SUS. Esse tipo de responsabilização encontra guarida na jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 337/2007-TCU-1ª Câmara. Seguindo a exposição contida no relatório e voto que conduziram o referido Acórdão, destaca-se que a posição de interessada da Associação Beneficente Douradense mostra-se suficiente para responsabilizá-la pela reparação do dano sofrido pelo SUS e decorre da circunstância de ter acrescido seu caixa sem que houvesse um motivo justo.

23. Como dito acima, a entidade não agiu por vontade própria, mas através dos seus gestores, cujos atos, ou omissão, acabaram resultando em cobranças indevidas, caracterizadas como débito para com o FNS.

24. Sobre a responsabilização de gestores de recursos do SUS, em caso de cobranças indevidas de AIHs, o Ministério Público junto ao TCU assim se posicionou no parecer exarado no TC-009.483/2009-0:

“Se há débito, há sempre a conduta de um gestor, dolosa ou, no mínimo, culposa. Sem a conduta ilícita de um gestor, a ilegalidade não é cometida e o débito não se materializa, pois o ente jurídico não tem vontade própria, sua vontade manifesta-se por intermédio das ações do administrador.

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que todos os que concorrem para o dano, ainda que de forma culposa e independentemente de locupletarem-se com os recursos públicos, devem ser condenados a ressarcir o erário (Acórdãos 2945/2004, 3153/2004, 1069/2007, 337/2007, 2754/2007, 3788/2007, 477/2001, 770/2005 e 3401/2007, todos da 1ª Câmara).

...

Tendo em vista que age com culpa quem atua com imperícia (relativa à falta de habilidade, de capacidade técnica), imprudência (ligada a ações temerárias) ou negligência (relacionada com ações desidiosas ou com omissões), cabe analisar se os atos dos responsáveis se enquadram em um desses conceitos.

No caso concreto, tem-se que os ex-dirigentes foram negligentes por não acompanharem ou por não questionarem os procedimentos irregulares que ocorriam no hospital.

É certo que o beneficiário dos pagamentos indevidos foi o hospital, que recebeu por serviços não prestados, motivo por que sua mantenedora também deve ser condenada a restituir ao erário os valores indevidamente percebidos.

No entanto, a negligência dos diretores concorreu para o dano. Ou seja, se os ex-presidentes tivessem tomado as cautelas esperadas do gestor médio, o prejuízo aos cofres públicos não teria ocorrido.

Como já evidenciado, essa situação é suficiente para a condenação solidária dos gestores.”.

25. Resta assim demonstrada a improcedência da argumentação, mantendo-se a responsabilidade solidária do Presidente da entidade.

Alegação:

26. Sobre o mérito, e especificamente sobre as discrepâncias entre as datas constantes nas AIHs e nos prontuários médicos, salienta que até julho/2004 apenas o Hospital Evangélico Dr. e Sra. Goldsby King realizava atendimento aos pacientes do SUS e região, atendendo anualmente a média de 14.350 pacientes do SUS. Afirmar que, apesar da cláusula primeira do contrato estabelecido com a Prefeitura Municipal de Dourados ter estabelecido um teto financeiro, tornou-se corriqueiro extrapolar o teto fixado, sendo que as AIHs excedentes eram repesadas pela Secretaria Municipal de Saúde para pagamento no mês subsequente. Dessa forma, inúmeros prontuários de atendimentos confeccionados no ano de 2002 só tiveram as respectivas AIHs emitidas em anos seguintes.

27. Afirmar que tal procedimento encontra previsão na Cláusula Décima do Contrato que previa que se o Contratante não proceder a entrega dos documentos da autorização de internação até o dia da saída do paciente, o prazo será contado a partir da data do recebimento pelo contratado dos citados documentos. Argumenta que se o contrato estabelecia hipótese de entrega de documento de autorização de internação após a saída do paciente significa que as partes previam a possibilidade de se exceder o teto financeiro.

28. Argumenta que a entidade não pode ter sido penalizada por ter prestado serviços médico-hospitalares excedentes ao teto financeiro, no afã de preservar a vida e a integridade da

comunidade douradense. Afirma que foi firmado um contrato entre a auditada e o Município de Dourados e no contrato há a previsão de alteração de datas, conforme mencionado.

Análise:

29. É cediço que a entidade não pode ser penalizada por ter prestado serviços médico-hospitalares excedentes ao teto financeiro e não é este o direcionamento que se busca para a questão. Este argumento visa apenas desviar o foco da questão, como se verá adiante.

30. Os defendentes querem fazer crer que adulterar as datas constantes nas AIHs e prontuários médicos é o caminho para buscar o pagamento, pelo SUS, dos atendimentos que extrapolaram o teto financeiro contratado, para que não fiquem sem receber pelos serviços prestados. Todavia, o hospital não precisa se valer desse expediente, uma vez que existe previsão para tal situação no item 12.01 da Cláusula Décima Segunda do Contrato supracitado, que estabelece que o contratante (Município de Dourados) responderá pelos encargos financeiros assumidos **além dos limites dos recursos que lhe são destinados**, ficando o MS (Ministério da Saúde) exonerado do pagamento de eventual excesso (P. 2, p. 42).

31. Afastado o fundamento da argumentação pertinente à pretensa “necessidade” de adulteração de datas para receber pelos serviços prestados, cumpre observar que os documentos questionados servem de base para o pagamento efetuado com recursos originários do SUS, nos limites contratados, conforme estabelece o inciso II do item 10.00 da Cláusula Décima combinada com o item 12.01 supracitado, ambos do Contrato de Prestação de Serviços firmado entre a Associação Beneficente Douradense e o Município de Dourados. E, sendo documentos que fundamentam os pagamentos de AIHs, devem obedecer aos preceitos do art. 1º da Portaria MS nº 25, de 27/01/2000, que determina *que o preenchimento dos campos da AIH - data da internação e data da alta, corresponda exatamente à realidade do atendimento prestado*.

32. Assim, o procedimento adotado pela entidade fere a norma que regulamenta a matéria e as cláusulas pactuadas com o Município de Dourados, restando improcedentes os argumentos expendidos.

Alegação:

33. Afirma que, antes da auditoria do Denasus, a entidade recebeu outras duas auditorias, uma estadual e outra municipal, que não apontaram irregularidade quanto à suposta adulteração de AIHs; que os valores pagos foram objeto de prestação de contas pelo Tribunal de Contas Estadual, que atestou a regularidade dos procedimentos e que a nova fiscalização das AIHs já validadas pelo órgão municipal e pelo órgão auditor estadual implica violação do ato jurídico perfeito.

34. Acrescenta que os auditores estaduais assinaram as AIHs fiscalizadas, demonstrando terem tomado conhecimento do teor do documento, afirmando ser questionável a auditoria federal na medida em que os documentos “desconformes” sequer foram rubricados e carimbados pelos auditores federais, circunstância que tornaria “duvidosa a autenticidade do procedimento realizado”.

Análise:

35. As auditorias efetuadas por outras instâncias de controle não invalidam o trabalho de auditoria levado a efeito pelo DENASUS, que possui competência regulamentada para fiscalizar os recursos oriundos do SUS, e os auditores deste órgão tem seu próprio *modus operandi*, não sendo obrigados a seguir os ritos dos auditores de outras esferas e “rubricar” os documentos examinados para conferir veracidade ao seu trabalho, restando, pois, infundada a argumentação.

36. O fato de o Tribunal de Contas Estadual ter atestado a regularidade dos pagamentos não implica em afastamento da jurisdição do TCU, vez que as AIHs são pagas e operacionalizadas pelo sistema federal informatizado do SUS, portanto, inseridas no âmbito de competência do Denasus

para proceder a fiscalização e da competência do TCU para proceder ao julgamento da presente tomada de contas especial.

37. De outro lado, o Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Estado de Saúde, juntado aos autos pela Associação Beneficente Douradense (Peça 7) aponta irregularidades semelhantes às apontadas pelo Denasus, a exemplo de alterações de datas de admissão e alta nos espelhos das AIHs e datas de emissão de laudos de cirurgias efetivas (em 10% dos prontuários analisados); procedimentos cobrados diferentes dos procedimentos autorizados pelo médico auditor, dentre outros, invalidando assim o argumento expendido.

38. Ademais, a Cláusula Terceira, item 03.04, do contrato de prestação de serviços firmado entre o Município de Dourados e a Associação Beneficente Douradense, estabelece que sem *prejuízo do acompanhamento, da fiscalização e da normatividade suplementar exercidos pelo contratante sobre a execução do objeto deste contrato, os contraentes **reconhecem a prerrogativa de controle e a autoridade normativa genérica da direção nacional do SUS decorrente da Lei Orgânica da Saúde*** (grifado). Portanto, a realização da auditoria está amparada tanto na competência do Denasus, quanto na Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90) e no contrato de prestação de serviço assinado.

Alegação:

39. Sobre os prontuários não apresentados, afirma que estavam à disposição da equipe de auditoria para análise e que não haveria motivo para a não apresentação dos documentos (P. 4, p. 22), e que juntará cópia, no curso do processo, dos prontuários não apresentados e que não os apresenta com a defesa tendo em vista a necessidade de encontrá-los em seus arquivos, motivo pelo qual postulou dilação de prazo ao Ministro Relator.

Análise:

40. A afirmativa de que os prontuários estavam à disposição da equipe não merece prosperar, pois está desprovida de provas e refutada pela narrativa do próprio responsável no sentido de que necessitou postular prorrogação de prazo para localizar os referidos documentos em seus arquivos para juntá-los ao processo, sinalizando que foram necessários mais de quinze dias para sua localização.

Alegação:

41. Ao final requer sua exclusão do polo passivo da presente TCE por ser parte ilegítima, determinando a extinção do processo e o consequente arquivamento nos termos do art. 267, VI do CPC e art. 52 da Lei nº 9.784/99; que seja decretada a nulidade do processo por ofensa ao princípio do contraditório e ampla defesa por não ter sido alvo de investigação pela Auditoria nº 5.854/2007, não ter tido “oportunidade de refutar parte das AIHs objeto de cobrança”, bem como considerar regulares as presentes contas ante a inexistência de dano ao erário, além do deferimento de diversos prazos para juntada dos prontuários, juntada de procuração e do original da peça de defesa.

Análise:

42. Cumpre lembrar que o processo de Tomada de Contas Especial divide-se em duas fases: a interna, no âmbito do próprio órgão instaurador da TCE, e a externa, no âmbito do TCU. A despeito de a fase interna constituir-se em processo administrativo, no qual, em princípio, está garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa, observa-se que tal fase é uma etapa preparatória, assemelhada ao inquérito policial, no âmbito do Direito Penal. O inquérito policial, por exemplo, é fase preliminar que poderá, posteriormente, dar ensejo a uma ação penal. No caso da fase interna da TCE, são colhidos elementos para posterior análise pelo Tribunal que, finalmente, apreciará as contas do responsável. Deste modo, eventuais vícios existentes na fase interna não se transmitem para a fase externa, uma vez que são duas fases distintas e autônomas, assegurados os princípios do direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa nesta última. Assim, mesmo

que eventualmente tivesse ocorrido alguma ausência de comunicação na fase interna no âmbito do Denasus, isso não afetaria o procedimento de tomada de contas especial no âmbito do TCU, pois se trata de fase distinta, um novo processo no qual se inicia a formação de convencimento, dando-se oportunidade ao responsável de ser ouvido e apresentar as provas que considerar pertinentes. Este é o ensinamento apresentado no relatório que fundamenta o Acórdão 0586/2009-TCU-Plenário. No voto que conduz o mesmo Acórdão, o Excelentíssimo Ministro Relator manifesta-se no sentido de que *eventuais falhas nos procedimentos anteriores à instauração desta TCE, não contaminariam, por si só, o processo no âmbito desta Corte.*

43. A alegação de ofensa ao princípio do contraditório e ampla defesa não merece prosperar no âmbito do TCU, pois o responsável foi regularmente citado, teve vista dos autos, deferido pedido de prorrogação de prazo para juntada de documentos e aditou suas alegações de defesa. Assim, os referidos princípios constitucionais foram devidamente respeitados no âmbito do TCU. As demais argumentações foram devidamente analisadas nos itens respectivos desta instrução.

44. Junto às alegações de defesa foram apresentados os seguintes documentos: contrato de prestação de serviços celebrado entre o Município de Dourados e a Associação Beneficente Douradense (P. 4, p. 25-34) e cópia do Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Estado de Saúde (P. 4, p. 36-44).

45. Em 13/07/2011 o Sr. Abel Ferreira de Almeida novamente compareceu aos autos para aditar sua defesa por meio de alegações e documentos (Peças 19 a 33 destes autos eletrônicos), que serão relatados adiante, sendo praticamente as mesmas alegações apresentadas pela Associação Beneficente Douradense.

46. Inicialmente discorre sobre o procedimento de tomada de contas especial para, então, iniciar a alegação de prescrição com fundamento no art. 205, § 3º, inciso V do Código Civil, que fixaria em três anos o prazo prescricional das pretensões de reparação.

Análise:

47. O prazo prescricional é tema já pacificado na jurisprudência do TCU, uma vez que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007 (Acórdãos 5263/2011-TCU-1ª Câmara, 4856/2010-TCU-2ª Câmara, 2709/2008-Plenário, entre outros).

48. Buscando averiguar a hipótese de incidência do § 4º do art. 5º da IN/TCU 56/2007, cumpre observar que o Sr. Abel foi notificado das irregularidades detectadas na data de 08/08/2008, conforme se observa no Aviso de Recebimento constante na p. 84 da Peça 2 destes autos, não tendo decorrido, assim, os dez anos previstos no normativo supracitado, necessários à caracterização da hipótese de dispensa de instauração de tomada de contas especial.

Alegação:

49. Sobre o mérito, informa que parte dos prontuários não apresentados à época da auditoria foi encontrada nos arquivos e acostada à defesa, apresentando a relação das AIHs cujos prontuários teriam sido juntados aos autos, afirmando que, desta forma, as irregularidades não mais subsistem.

50. Os prontuários apresentados pelo defendente foram juntados aos autos a partir da p. 18 da Peça 19 até o final da Peça 33.

Análise:

51. Verifica-se que, de fato, os prontuários referentes às AIHs relacionadas pelo responsável na Peça 19, p. 7-12 foram acostados aos autos, devendo, portanto, ser afastado o débito correspondente a cada uma das seguintes AIHs:



AIH Numero	Data	Valor
2384533426	22/02/2002	351,23
2384534108	22/02/2002	261,10
2384538266	22/03/2002	400,00
2384543744	22/03/2002	40,36
2536287842	22/03/2002	536,32
2536292913	23/04/2002	400,00
2538294618	23/04/2002	563,43
2536463402	23/04/2002	183,61
2536463732	23/04/2002	260,96
2536463952	23/04/2002	400,00
2538464238	23/04/2002	230,00
2536489705	21/05/2002	281,41
2538471553	21/05/2002	281,41
2536746852	21/05/2002	162,06
2538746740	21/05/2002	663,10
2538748643	21/05/2002	2.075,06
2538750997	21/06/2002	924,65
2536755606	21/06/2002	230,00
2536756068	21/06/2002	281,41
2536756299	21/06/2002	555,99
2536757652	21/06/2002	200,87
2536757861	21/06/2002	450,77
2536936237	19/07/2002	444,22
2536943420	19/07/2002	164,89
2536946060	19/07/2002	400,00
2536968412	22/08/2002	619,13
2536968522	22/08/2002	665,08
2536973522	22/08/2002	141,73
2536974100	20/09/2002	40,38
2536977553	22/08/2002	104,83
2536977773	22/08/2002	104,83
2536982350	20/09/2002	232,68
2537232115	20/09/2002	4.680,61
2537232412	20/09/2002	2.249,01
2537237857	22/10/2002	158,19
2537328398	20/09/2002	372,12
2537328630	22/10/2002	141,73
2537329795	22/10/2002	182,81
2537332391	22/10/2002	1.575,00
2537335790	22/10/2002	1.239,21
2537335801	22/10/2002	528,93
2537336296	22/10/2002	254,39
2537340410	26/11/2002	146,63
2537584269	26/11/2002	902,64
2537584269	26/11/2002	130,29
2537589670	26/11/2002	231,74
2537592871	27/02/2003	420,45
2537592893	27/02/2003	458,71
2537593278	17/01/2003	371,98
2537593377	17/01/2003	383,99
2537594411	24/12/2002	322,06



2537594598	24/12/2002	509,42
2537596040	24/12/2002	150,35
2537760270	24/12/2002	40,38
2537762030	24/12/2002	164,89
2537762250	24/12/2002	145,08
2537764141	24/12/2002	734,23
2537764339	24/12/2002	350,95
2537766825	17/01/2003	362,35
2537767562	17/01/2003	255,00
2537768167	17/01/2003	255,00
2537768299	17/01/2003	250,00
2537768409	21/03/2003	420,00
2537769146	17/01/2003	62,60
2537769510	21/03/2003	225,00
2537769894	17/01/2003	145,08
2537770345	17/01/2003	127,13
2537770752	17/01/2003	130,29
2537771896	17/01/2003	164,89
2537875770	17/01/2003	101,45
2537875934	17/01/2003	725,76
2537875978	17/01/2003	489,09
2537877672	17/01/2003	302,95
2537878057	27/02/2003	525,19
2537878145	21/03/2003	322,80
2537878772	27/02/2003	622,85
2537878850	17/01/2003	4.064,68
2537878860	17/01/2003	183,32
2537879344	27/02/2003	450,85
2537879443	27/02/2003	459,37
2537879454	27/02/2003	1.240,25
2537879619	27/02/2002	244,65
2537882622	21/03/2003	250,00
2537882765	27/02/2003	61,01
2537883194	27/02/2002	555,95
2537886615	27/02/2003	1.743,95
2537886802	27/02/2003	231,58
2538039020	27/02/2003	255,00
2689607470	21/03/2003	2.585,14
2689607492	21/03/2003	151,66
2689608086	21/03/2003	352,22
2689608670	21/03/2003	402,44
2689611892	21/03/2003	521,17
2689611903	21/03/2003	583,38
2689620076	22/04/2003	191,08
2689697835	22/04/2002	262,50
2689697956	22/04/2003	191,08
2689698880	22/04/2003	244,78
2689699090	22/04/2003	728,36
2689700376	22/04/2003	268,41
2689701894	22/04/2003	548,46
2689702279	22/04/2003	1.081,34
2689703588	22/04/2003	285,55
2689710144	21/05/2003	425,00

2689804337	21/05/2003	130,29
2689805184	21/05/2003	183,61
2689805723	21/05/2003	350,95
2689806097	21/05/2003	862,60
2689806603	21/05/2003	342,61
2689807340	21/05/2003	164,58
2689807428	21/05/2003	323,38
2689807791	21/05/2003	434,23
2689808935	21/05/2003	130,29
2689811047	21/05/2003	232,68
2689812719	21/05/2003	1.365,37
2689813930	21/05/2003	1.010,77
2689814281	21/05/2003	293,36
2689814480	21/05/2003	641,47
2689814523	21/05/2003	808,09
2689817119	21/05/2003	6.552,45
2690019630	26/03/2006	415,92

52. Relativamente às demais AIHs, glosadas em razão da não apresentação do prontuário, permanecem como débito, tendo em vista que a apresentação deste documento é condição para pagamento dos serviços, pois, no caso, os prontuários são documentos que fundamentam a emissão das AIHs, que demonstram a prestação de contas, necessária à justificativa de todo pagamento efetuado com recursos públicos, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Assim, foi elaborado um novo cálculo do valor do debito, excluindo-se os valores das AIHs supracitadas, correspondentes aos prontuários apresentados, conforme demonstrativo constante na Peça 41 destes autos eletrônicos.

Alegação:

53. Alega que os prontuários constantes dos itens 175 a 204 da planilha de glosa não foram apresentados à época “por haver divergência entre o número da AIH solicitada pela auditoria e a constante do espelho em poder da requerida”. Indica os números de AIHs que entende corretos, ressaltando que o valor de cada despesa, data de internação e processo de pagamento são coincidentes. Solicita que o Tribunal oficie ao DATASUS para esclarecer se as AIHs com início 265 são mesmo vinculadas à requerida. Conclui que desta forma estaria afastada a irregularidade.

Análise:

54. Visando dirimir a dúvida suscitada, foi realizada diligência ao Serviço de Auditoria/Denassus/MS, que encaminhou as informações constantes na Peça 40 destes autos.

55. As informações prestadas afirmam que as AIHs constantes dos itens 175 a 182 e 184 a 204 da Planilha de Glosa do Relatório de Auditoria nº 5.854, pelos dados eletrônicos (disponíveis nos arquivos do Datasus) extraídos dos DEMONSTRATIVOS DE AIHS PAGAS AO HOSPITAL EVANGÉLICO DR. E SRA. GOLDSBY KING, MANTIDO PELA ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DOURADENSE se vinculam a tal prestador.

55. Explica que a extração de tais dados utilizou como parâmetros de pesquisa as datas de internação e saída no ano de 2002, demonstrando serem as AIHs vinculadas ao referido nosocômio e sua entidade mantenedora e foram, segundo os mesmos dados eletrônicos, pagas nos processamentos cujos números constam da Planilha de Glosa anexa ao Relatório de Auditoria, sendo as datas dos pagamentos também ali estampadas como DATA(S) DO FATO GERADOR (oriundas de informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde).

57. Informa, ainda, que as AIHs são de números parecidos, mas não coincidentes, o que é comum acontecer.

58. Diante da afirmação do Serviço de Auditoria/Denasus/MS, só resta manter a irregularidade e o correspondente débito.

Alegação:

59. Ao final requer a prescrição do direito de ressarcimento; que sejam afastadas as irregularidades por ter apresentado os prontuários constantes dos itens 1, 2, 4, 6, 9, 12-19, 21-26, 29-34, 36, 45, 46, 48, 50, 57, 59, 70, 71, 83, 84, 88, 89, 901, 94, 97-99, 105-107, 109, 11-117, 120-122, 124, 126-129, 132-141, 143-149, 151-153, 155-158, 163-166, 168-170, 175-204, 205-2136, 216, 217, 220, 223, 224, 226, 232, 233, 235-241, 244-252; o reconhecimento da justificativa sobre a manipulação das datas e afastar o respectivo ressarcimento; oficiar ao DATASUS para esclarecer se as AIHs iniciadas por 265 são vinculadas à requerida.

Análise:

60. As alegações supra constituem um resumo dos argumentos já apresentados e analisados nos subitens anteriores desta instrução. Assim, com exceção dos débitos referentes às AIHs cujos prontuários foram agora apresentados, mantêm-se as demais irregularidades e respectivos débitos.

Alegações da Associação Beneficente Douradense (P. 7, p. 3-21).

61. Em tese preliminar, lembra que a tese da imprescritibilidade era dominante até a década de 1990, tendo sido rejeitada pelo Acórdão nº 8/1997, da relatoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi e que o § 5º do art. 37 da CF estabelecerá apenas a incomunicabilidade entre a pretensão punitiva e a compensatória; que o TCU teria reconhecido que não existem normas administrativas que regulam diretamente a pretensão reparatória decorrente de ilícitos administrativos e essa prescrição seria regulada pelo art. 205, § 3º, V do Código Civil, fixada em três anos. Considerando que as AIHs foram emitidas no ano de 2002, alega que estaria consumada a prescrição.

Análise:

62. As alegações pertinentes à prescrição são as mesmas apresentadas pelo Sr. Abel Ferreira de Almeida, cuja análise foi efetuada nos itens 47 e 48 desta instrução, aplicando-se a mesma conclusão para a Associação Beneficente Douradense.

Alegação:

63. Sobre o mérito, informa que parte das AIHs não apresentadas à época da auditoria foi encontrada nos arquivos e acostada à defesa, apresentando a relação dos mencionados documentos, afirmando que, desta forma, as irregularidades não mais subsistem.

64. Esta informação é a mesma apresentada pelo Sr. Abel Ferreira de Almeida, cuja análise foi efetuada nos subitens 51 e 52 desta instrução, aplicando-se a mesma conclusão para a Associação Beneficente Douradense.

Alegação:

65. Afirma que os prontuários constantes dos itens 175 a 204 não foram apresentados à época “por haver divergência entre o número da AIH solicitada pela auditoria e a constante do espelho em poder da requerida”. Indica os números de AIHs que entende corretos, ressaltando que o valor de cada despesa, data de internação e processo de pagamento são coincidentes. Solicita que o Tribunal oficie ao DATASUS para esclarecer se as AIHs com início 265 são mesmo vinculadas à requerida. Conclui que desta forma estaria afastada a irregularidade.

Análise:

66. A afirmação em análise é a mesma apresentada pelo Sr. Abel Ferreira de Almeida, cuja análise foi efetuada nos subitens 54 a 58 desta instrução, aplicando-se a mesma conclusão para a Associação Beneficente Douradense.

Alegação:

67. Relativamente às discrepâncias entre as datas constantes nas AIHs e nos prontuários, lembra que até julho/2004, época da criação do Hospital Universitário, somente a Associação Beneficente Douradense realizava atendimento de pacientes do SUS em Dourados; que a entidade assinou contrato com o Município de Dourados para realização do atendimento; que a cláusula primeira do instrumento contratual estabelecia um teto financeiro mensal; que se tornou corriqueiro extrapolar o teto financeiro previsto no contrato e que as AIHs excedentes ao teto contratual eram repesadas pela Secretaria Municipal de Saúde para pagamento no mês subsequente.

68. Dessa forma, afirma que inúmeros prontuários de atendimento confeccionados no ano de 2002 teriam as respectivas AIHs emitidas em anos seguintes, procedimento que não seria irregular, uma vez que o inciso VI da Cláusula Décima estabelece que se o contratante não proceder à entrega dos documentos de autorização de internação até o dia da saída do paciente, o prazo será contado a partir da data do recebimento, pelo contratado, dos citados documentos; dessa forma estaria prevista a possibilidade de se exceder o teto financeiro.

69. Argumenta que pensar de forma diversa é penalizar a entidade que prestou serviços médico hospitalares excedentes ao teto financeiro no intuito de preservar a vida e a integridade física da comunidade douradense.

70. Assevera que não houve prejuízo ao erário, pois as AIHs supostamente adulteradas divergem na data da prestação de serviço, mas não indicam que os serviços não foram prestados.

Análise:

71. As argumentações apresentadas acerca das adulterações das datas de AIHs tem o mesmo teor daquelas apresentadas pelo Sr. Abel Ferreira de Almeida e que já foram objeto de análise nos subitens 29 a 32 desta instrução, cuja conclusão também se aplica à Associação Beneficente Douradense.

Alegação:

72. Da mesma forma que o Sr. Abel Ferreira de Almeida, afirma que os argumentos expendidos no Relatório de Auditoria nº 5.854/07 são improcedentes porquanto a entidade auditada sofreu duas outras auditorias, nas quais não foram constatadas as irregularidades ou desconformidades apontadas, sobretudo no que se refere à suposta adulteração de AIHs. Acrescenta que os valores pagos à entidade auditada foram objeto de prestação de contas ao Tribunal de Contas Estadual, que atestou a regularidade dos procedimentos; que a nova fiscalização implica em violação ao ato jurídico perfeito.

Análise:

73. A argumentação supra é a mesma apresentada pelo Sr. Abel Ferreira de Almeida, cuja análise foi efetuada nos itens 35 a 38 desta instrução, aplicando-se a mesma conclusão para a Associação Beneficente Douradense.

Alegação:

74. Conclui requerendo a prescrição do direito de ressarcimento; que sejam afastadas as irregularidades por ter apresentado os prontuários constantes dos itens 1, 2, 4, 6, 9, 12-19, 21-26, 29-34, 36, 45, 46, 48, 50, 57, 59, 70, 71, 83, 84, 88, 89, 901, 94, 97-99, 105-107, 109, 11-117, 120-122, 124, 126-129, 132-141, 143-149, 151-153, 155-158, 163-166, 168-170, 175-204, 205-2136, 216, 217, 220, 223, 224, 226, 232, 233, 235-241, 244-252; o reconhecimento da justificativa sobre a

manipulação das datas e afastar o respectivo ressarcimento; oficial ao DATASUS para esclarecer se as AIHs iniciadas por 265 são vinculadas à requerida.

Análise:

75. As alegações supra constituem um resumo dos argumentos já apresentados e analisados nos subitens anteriores desta instrução. Assim, com exceção dos débitos referentes às AIHs cujos prontuários foram agora apresentados, mantêm-se as demais irregularidades e respectivos débitos.

CONCLUSÃO

76. As questões preliminares suscitadas pelos responsáveis foram consideradas improcedentes, pois, conforme a jurisprudência predominante do TCU no tocante à gestão de recursos do Sistema Único de Saúde, considera-se que *se há débito, há sempre a conduta de um gestor, dolosa ou, no mínimo, culposa. Sem a conduta ilícita de um gestor, a ilegalidade não é cometida e o débito não se materializa, pois o ente jurídico não tem vontade própria, sua vontade manifesta-se por intermédio das ações do administrador.* De outro lado, a entidade prestadora dos serviços foi a beneficiada com o recebimento dos recursos cujo procedimento de pagamento encontra-se maculado por irregularidades.

77. A prescrição de três anos arguida também não é aplicável a este caso, uma vez que este é tema já pacificado na jurisprudência do TCU, pois as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007, não tendo decorrido o prazo de dez anos previsto nessa norma.

78. Quanto ao mérito, praticamente todas as irregularidades constatadas nos pagamentos de AIHs, constantes no Relatório de Auditoria 5854 do DENASUS, que caracterizaram a imputação de débito e motivaram a citação dos responsáveis, permaneceram sem justificativas.

79. A irregularidade pertinente às AIHs com datas divergentes dos prontuários respectivos não foi afastada, porquanto os responsáveis tentaram justificá-la em razão da “extrapolação do teto” financeiro contratado. Tal argumento não pode servir de justificativa para a adulteração das datas das internações para poder viabilizar o recebimento pelo serviço prestado, pois esta tese, além de contrariar o art. 1º da Portaria MS nº 25/2000, também é desprovida de razoabilidade na medida em que o pagamento da prestação de serviços que excede o teto financeiro contratado tem previsão no item 12.01 da Cláusula Décima Segunda do Contrato assinado entre a Associação Beneficente Douradense e o Município de Dourados, que estabelece que o contratante (Município de Dourados) responderá pelos encargos financeiros assumidos além dos limites dos recursos que lhe são destinados, ficando o MS (Ministério da Saúde) exonerado do pagamento de eventual excesso.

80. Considerando que os responsáveis juntaram aos autos parte dos prontuários não apresentados para a equipe na oportunidade da auditoria, os valores referentes aos documentos apresentados deverão ser excluídos do cálculo do montante do débito.

81. Na instrução inicial desta Unidade houve registro de diversas irregularidades constatadas que não resultaram em imputação de débito, para as quais o Denasus efetuou recomendações à entidade. Na oportunidade, foi considerado que em razão do significativo número de ocorrências seria adequado que o TCU desse ciência à Associação Beneficente Douradense, no momento da apreciação do mérito das presentes contas. Todavia, em razão do entendimento manifestado no Acórdão nº 38/2005-TCU-Plenário, deixaremos de efetuar a proposição.

82. Oportuno registrar que os defendentes não apresentaram alegações a respeito dos débitos imputados em razão de internações injustificadas, internação indevida, cobranças de código de procedimento indevido, divergências entre espelho e prontuário, cobrança de procedimento sem laudo de exame essencial, divergência entre código e descrição cirúrgica, cobrança de procedimento não autorizado e cobrança de procedimento de alta complexidade incompatível com código

principal, constantes na Planilha de Glosa da Peça 1, p. 33-43, razão pela qual os referidos débitos foram mantidos.

83. Após a análise das alegações, cumpre analisar a boa fé. Destaque-se que, ante os elementos constantes dos autos e da existência de diversas irregularidades que não ensejaram a imputação de débito, não se pode concluir pela boa-fé dos responsáveis, de modo a ensejar a aplicação do disposto no § 1º, art. 12 da Lei nº 8.443/1992, prevalecendo no presente caso as disposições do art. 202, § 6º do RI/TCU, o qual estabelece que, nos processos em que as alegações de defesa sejam rejeitadas e não se configure a boa-fé do responsável, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo do mérito pela irregularidade das contas e imputação de débito. Assim sendo, não cabe a fixação de novo prazo para recolhimento do débito.

84. Finalmente, considerando que o não afastamento dos débitos e das irregularidades que lhes deram causa configura a prática de ato de gestão ilegal, com dano ao erário, será proposto o julgamento pela irregularidade destas contas, com a imposição da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

86. Com fulcro no art. 1º, inc. I, 10, § 2º, 16, inciso III, alíneas **b** e **c** e § 2º, 19, caput e 23, inciso III, alínea **a**, da Lei nº 8.443/92, julgar irregulares as contas dos responsáveis adiante indicados, condenando-os, solidariamente, ao pagamento dos valores a seguir discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

86.1. Responsáveis solidários: Associação Beneficente Douradense (CNPJ 03.604.782/0001-66) e Abel Ferreira de Almeida (CPF 075.133.801-04).

86.2. Débito:

DATA	VALOR
27/02/2002	383,26
22/03/2002	5.561,90
23/04/2002	2.883,39
21/05/2002	1.165,41
21/06/2002	18.017,92
19/07/2002	5.309,25
22/08/2002	16.932,36
20/09/2002	21.532,34
22/10/2002	8.453,10
06/11/2002	2.541,22
26/11/2002	11.264,69
24/12/2002	4.213,19
17/01/2003	1.576,24

27/02/2003	26.654,58
21/03/2003	262,50
22/04/2003	2.008,37
07/05/2003	3.236,13
21/05/2003	703,26
23/06/2003	13.178,97
29/09/2003	459,37

86.3. Ocorrências: Prontuários não apresentados, manipulação de datas nas Autorizações de Internações Hospitalares - AIHs, internações injustificadas, internação indevida, cobranças de código de procedimento indevido, divergências entre espelho e prontuário, cobrança de procedimento sem laudo de exame essencial, divergência entre código e descrição cirúrgica, cobrança de procedimento não autorizado e cobrança de procedimento de alta complexidade incompatível com código principal, detectadas em AIHs verificadas conforme Relatório de Auditoria 5854/Denasus.

86.4. Dispositivos violados: art. 1º da Portaria nº 25, de 27/01/2000, do Ministério da Saúde, item 12.01 da Cláusula Décima Segunda do Contrato assinado entre a Associação Beneficente Douradense e o Município de Dourados em 27/01/1999 e parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

87. Aplicar, individualmente, à Associação Beneficente Douradense e ao Sr. Abel Ferreira de Almeida a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

88. Autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992.

89. Nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul.

Secex/MS, em 15 de março de 2012.

(Assinado eletronicamente)

Maria José Pedroli
AUFC – Matr. 3059-7