

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 006.267/2010-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS.

Responsável: Lauri Ferreira da Costa (082.957.274-00).

Interessados: Associação Beneficente de Assistência à Maternidade e à Infância de Brejo dos Santos (09.303.124/0001-10); Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. COBRANÇA IRREGULAR DE PROCEDIMENTOS DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES AMBULATORIAIS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE FAVORECIMENTO PESSOAL DO GESTOR DO HOSPITAL. DECURSO DE MAIS DE QUINZE ANOS DESDE O FATO GERADOR ATÉ A CITAÇÃO DA ENTIDADE CREDORA DOS REEMBOLSOS DO SUS. COMPROMETIMENTO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA.

1. Não comprovado o favorecimento pessoal do gestor do hospital, a responsabilidade pelo dano deve recair sobre a entidade jurídica credora dos reembolsos do Sistema Único de Saúde.
2. O longo decurso de tempo entre a ocorrência das irregularidades e a realização de citação por parte do TCU pode dificultar a produção de elementos probatórios e tornar inviável o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.
3. A impossibilidade de imputação de débito à entidade jurídica credora dos reembolsos do Sistema Único de Saúde não impede que o gestor seja responsabilizado pelos atos que deram causa às irregularidades.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o parecer do representante do Ministério Público (doc. 26), complementado por trechos da instrução da unidade técnica referentes ao exame das alegações de defesa apresentadas pelo responsável (doc. 23), *in verbis*:

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em desfavor do Sr. Lauri Ferreira da Costa, ex-diretor da Associação Beneficente de Assistência à Maternidade e à Infância de Brejo dos Santos, conhecida como Hospital São Lucas e com sede no Município de Brejo dos Santos/PB. O débito apurado, no montante histórico de R\$ 24.299,36, decorre da cobrança irregular de procedimentos do Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SIA/SUS) nos exercícios de 1995 a 1997.

De acordo com o relatório de fiscalização elaborado em julho de 2004 pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), foram identificadas irregularidades em diversas fichas

de atendimento ambulatorial que respaldaram pagamentos do SUS ao hospital, a saber: existência de rasuras, falta de assinatura do médico ou do paciente e ausência da data de atendimento (peça 1, p. 9-24). Pelo que se infere do relatório, embora para alguns procedimentos não tenham sido encontradas as respectivas fichas de comprovação, a glosa das despesas decorreu, principalmente, das impropriedades no preenchimento da ficha de atendimento ambulatorial.

No âmbito do TCU, a Secretaria de Controle Externo na Paraíba (Secex/PB) promoveu a citação do Sr. Lauri Ferreira da Costa e da Associação Beneficente em face do débito apurado nos autos. O ex-diretor, embora citado pessoalmente (peças 13, 14 e 16), apresentou, por meio de seu procurador, peça de defesa atribuída àquela associação, “ora representada pelo responsável à época das denúncias, DR. LAURI FERREIRA DA COSTA” (peça 22, p. 1).

Após analisar a defesa acostada aos autos e concluir que as alegações não foram suficientes para afastar o débito, a Secex/PB propôs julgar irregulares as contas do Sr. Lauri Ferreira da Costa, com base no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92, condenando-o, em solidariedade com a Associação Beneficente de Assistência à Maternidade e à Infância de Brejo dos Santos, pelo débito histórico total de R\$ 24.340,16, bem como lhes aplicando a multa do art. 57 da mesma lei (peça 23, p. 3-4).

Dissinto, com as devidas vênias, da proposta formulada pela unidade técnica.

Preliminarmente, com relação à defesa apresentada neste processo, discordo do entendimento da Secex/PB de que, “em virtude do Sr. Lauri Ferreira da Costa está exercendo a função atual de diretor, considerar-se-á como defesa única” (peça 23, p. 1). Não se pode considerar que a associação apresentou suas alegações em atendimento à citação promovida pelo TCU, visto que a referida peça de defesa foi subscrita pelo procurador do Sr. Lauri Ferreira da Costa e não há nos autos qualquer documento em que a associação confira poderes de representação ao ex-diretor ou ao seu procurador (peças 16, 17 e 22, p. 5). Conforme consulta ao cadastro da Receita Federal, a responsável pela associação é a Sra. Isaura Ferreira da Costa (peça 10). Além disso, o Sr. Lauri se apresenta como “ex-Diretor” da associação ou “responsável à época das denúncias” (peças 16, p. 1; 19, p. 1; e 22, p. 1).

Diante disso, para que a defesa apresentada pelo procurador do ex-diretor possa ser atribuída também à associação, caberia, nos termos do art. 145, § 1º, do Regimento Interno do TCU, fixar “prazo de dez dias para que o responsável ou interessado promova a regularização, sob pena de serem tidos como inexistentes os atos praticados pelo procurador”. Todavia, com a impossibilidade de imputação de débito à associação pelas razões a serem expostas, tal medida se mostra desnecessária.

No tocante ao valor do débito atribuído aos responsáveis pela Secex/PB, convém alertar que, diferentemente do que constou da instrução técnica, os valores dos procedimentos pagos em 2/5, 3/7, 2/10 e 8/11/1996 e 3/1/1997 foram, respectivamente, R\$ 63,14, R\$ 3.029,97, R\$ 75,90, R\$ 792,78 e R\$ 660,75, conforme planilhas elaboradas pelo Denasus (peças 1, p. 34, e 2, p. 1-3). Isso explica a pequena diferença entre o débito total discriminado pela unidade técnica e aquele calculado pelo Denasus.

Quanto à responsabilização pelo débito em questão, considerando que a Associação Beneficente de Assistência à Maternidade e à Infância de Brejo dos Santos foi a credora dos reembolsos decorrentes da cobrança irregular por procedimentos ambulatoriais sem o regular registro nas fichas de atendimento ambulatorial, e tendo em vista que não há indícios de vantagem pessoal obtida pelo ex-diretor mediante o desvio de recursos do SIA/SUS, seria correto, no presente caso, que o débito fosse imputado somente à associação. Na linha desse entendimento, há precedentes do Tribunal, como bem observado pelo eminente Ministro-Relator André Luiz de Carvalho na proposta de deliberação que fundamentou o Acórdão 3.868/2009-2ª Câmara. Naquela

oportunidade, ao examinar irregularidades na aplicação de recursos do SIA/SUS, que também resultaram na glosa de procedimentos ambulatoriais e de internações, Sua Excelência manifestou-se nestes termos:

“3. Como já havia assinalado, há precedentes desta Corte que pugnam pela imputação de débito à entidade credora dos reembolsos do SUS, naqueles casos em que não resta comprovado o favorecimento pessoal dos gestores. Além dos Acórdãos 319/2005, 422/2005, 1.202/2005, 1.818/2005, 2.510/2005 e 212/2006 da 1ª Câmara e 451/2006 da 2ª Câmara, cito, ainda, os Acórdãos 3.096/2007 – 2ª Câmara e 2.720/2009 – 1ª Câmara.”

No mesmo sentido, foram proferidos mais recentemente os acórdãos 704/2012, 2.157/2012 e 3.505/2012, da Segunda Câmara, 3.731/2010 e 669/2011, da Primeira Câmara, e 1.319/2012-Plenário.

Ocorre que, pelo que se depreende dos autos, a citação efetivada pelo TCU em 16/3/2012 – quando já transcorridos mais de 15 anos desde a última ocorrência irregular em 4/2/1997 – foi a primeira iniciativa de responsabilização da associação pelo débito resultante das irregularidades nas fichas de atendimento ambulatorial. Na fase interna da TCE, apenas o ex-diretor foi arrolado e notificado como responsável pelo suposto dano (peças 2, p. 5; 4, p. 28-29; e 5, p. 17, 21-22 e 36). Dessa forma, a responsabilização da entidade neste momento iria de encontro ao que preconiza a Instrução Normativa/TCU nº 56, de 5/12/2007, que, ao prestigiar os princípios do contraditório e da ampla defesa, estabelece por seu art. 5º, § 4º, que, “salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso”.

Não obstante, conforme decidido pelo Tribunal ao julgar caso semelhante por meio do Acórdão 1.944/2011-2ª Câmara, a impossibilidade de imputação de débito à entidade não impede que o ex-diretor seja responsabilizado pelos atos que deram causa aos pagamentos irregulares, porquanto o Sr. Lauri Ferreira da Costa tinha o dever de zelar pela regularidade dos procedimentos realizados pelo hospital e dos respectivos documentos de comprovação das despesas. Portanto, cabe julgar irregulares as contas do responsável, com base no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92, aplicando-lhe a multa do art. 58, inciso I, da mesma lei.

As alegações de defesa apresentadas por Lauri Ferreira da Costa foram analisadas e rejeitadas pela unidade técnica, conforme trechos transcritos da instrução (doc. 23), *in verbis*:

Inicialmente, reclama o direito de prescrição para a devida tomada de contas especial, posto que transcritos seis anos entre o fato gerador e o término da fiscalização. Daí, afirma que se ampara nos dispositivos civis, especificamente no CTN - Código Tributário Nacional, no Decreto nº 93.872/86 e no Código Civil, que preveem como tempo máximo de inscrição na dívida ativa, para fins de reparação civil, os cinco anos entre a data do fato gerador e a competente inscrição.

Alega que a fiscalização do hospital teve origem em denúncia sigilosa, cujo reflexo foi a seguinte constatação: "Diante dos fatos relatados e da inconsistência das provas, conclui-se pela improcedência da denúncia", porém, que ao tempo do reconhecimento, os auditores se desviaram do foco principal, recaindo suas análises nos atendimentos ambulatoriais, onde ressaltaram outras distorções - item 6 - conclusão - auditoria 152, peça 1, p. 23.

Considera inidôneo o material utilizado pela fiscalização, para aferir conduta após longo lapso temporal posto que se desenvolveu de 6 a 18/3/2002 e de 4/2 a 1/3/2003, decorridos seis anos do fato gerador, e, segundo a própria auditoria, com base "nas Fichas de Atendimento Ambulatorial, AIH e Prontuários que são arquivados em sacos plásticos e dispostos dentro de um armário de madeira" - auditoria nº 152, peça 1, p. 14.

Alega que não se poderia encontrar, após seis anos do fato gerador, documentação organizada e preservada, a ponto de servir como material hábil a se constatar possíveis irregularidades. Ademais, a obrigação de cuidado com a documentação, para fins de prova, tanto em favor dos representados, quanto contra, se esvai em cinco anos, pelo simples princípio de que não se pode perdurar a suspeita sobre atos da vida civil.

Desta forma, não se completa o prejuízo à Fazenda Nacional, posto que o pagamento glosado foi efetuado em contrapartida ao serviço prestado, constatado pela auditoria in loco, inexistindo a adequação da conduta do representado às descrições do art. 148 do Decreto nº 93.872/86, que exige reparação do dano ao erário.

Outra importante comprovação da auditoria, presente no relatório, foi que os atos, supostamente evitados de vícios formais, foram realmente desempenhados, tanto que afirmam que:

“Na análise das FAA dos anos de 1995 e 1996, foram encontradas 867 fichas com rasuras na data do atendimento, incluindo-se aí, as com assinaturas e/ou aposição de digitais; dessas foram selecionadas 136 (8,8%) para visita in loco. Nessas visitas constatou-se a existência desses pacientes que afirmaram serem sempre atendidos naquele serviço, inclusive nos anos de 1995 e 1996 - auditoria nº 152.” (peça 1, p. 23)

Apresenta outra vertente afirmando que os procedimentos, quando realizados, não sofreram qualquer glosa, ou necessidade de modificação de atos, posto que não se presencia comando proveniente do órgão federal competente para correção, alteração ou modificação de conduta por parte do representado, tanto que os atendimentos foram honrados pelo SUS – Sistema Único de Saúde;

Por fim, ressalta que uma solicitação de ressarcimento na ordem de R\$ 24.299.36, quando se prestou tal assistência ambulatorial é prover o erário público de enriquecimento ilícito, em detrimento dos profissionais que zelam pela saúde pública, solicitando o arquivamento do processo.

Do exame da defesa, ressaltamos, preliminarmente, que, quanto à preliminar de prescrição ou decadência arguida pela empresa, cumpre rejeitá-la, considerando que esta Corte de Contas adotou o entendimento do Supremo Tribunal Federal, intérprete maior e guarda da Constituição, que, ao apreciar o Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF em 4/9/2008, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis.

Dessa forma, o referido posicionamento torna-se aplicável ao caso aqui analisado, por se tratar de tomada de contas especial, processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, não prosperando a alegação apresentada.

Não prospera a alegação de que os auditores se desviaram do foco principal da denúncia para outras áreas, tendo em vista que o escopo de qualquer auditoria é sempre estabelecido de modo suficiente a satisfazer os objetivos de trabalho planejado, com delimitação do universo auditável, mediante a configuração de amostra inicial. Entretanto, durante a execução, os auditores podem se deparar com fatos que fogem ao escopo ou ao objetivo estabelecido para o trabalho, mas que, dada a sua importância, mereçam a devida atenção da equipe.

Nesses casos, o corpo técnico, no uso de sua função maior, não se limita ao cumprimento das exigências inicialmente propostas, mas, imbuídos de seu característico desejo de melhor servir ao interesse público, envidarão esforços para fazer a coisa certa segundo as circunstâncias de cada fato ou situação, ampliando, dessa forma, a amostra a ser auditada.

Sobre o estado da documentação, tem-se a informar que as fiscalizações do TCU não utilizam registros inidôneos para apontar débito a gestores. Caso suspeita sua inidoneidade, esses registros seriam expurgados da amostra ou sua averiguação seria aprofundada com dados adicionais.

Sobre a análise das Fichas de Atendimento Ambulatorial, a informação do gestor sobre a visita in loco somente teve efeito ilustrativo, visto que a amostra somente correspondeu a 8,8 %, não podendo esse percentual ser estendido a todas as fichas. Tanto é que, em seguida, é apresentada tabela com todas as glosas efetuadas (peças 1, p. 25-34 e 2, p. 1-5).

Ademais as irregularidades apresentadas na aplicação dos recursos do SUS, foram constatadas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS/DENASUS/MS, órgão competente e especializado no controle, acompanhamento e avaliação do referido sistema, sendo válida e aceita a sua veracidade por este Tribunal.

O gestor, ao contestar tais glosas, não apresenta documento comprobatório ou prova documental capaz de modificar tal entendimento, indo de encontro à regra aplicada no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia, como princípio básico, a inversão do ônus da prova, que impõe ao gestor público comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade.

Do exposto, observa-se que as alegações apresentadas não trouxeram fatos novos capazes de elidir a irregularidade apontada, mantendo-se, assim, o entendimento anterior do débito apontado.

Vale ainda ressaltar que não se configuram, nos autos, indícios de boa fé do responsável acima citado, sendo cabível, por conseguinte, o julgamento imediato desta tomada de contas especial, em consonância com o disposto no art. 202, § 6º, do Regimento Interno desta Corte.

É o relatório.