

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde, contra Lauri Ferreira da Costa, ex-diretor da Associação Beneficente de Assistência à Maternidade e à Infância de Brejo dos Santos (Hospital São Lucas), em decorrência de irregularidades envolvendo recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), repassados à entidade 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, foram identificadas impropriedades no preenchimento de fichas de atendimento ambulatorial que respaldaram pagamentos irregulares do SUS à Associação Beneficente, no montante histórico de R\$ 24.299,36.

Em face do débito apurado, a unidade técnica citou não só o responsável, o ex-diretor Lauri Ferreira da Costa, mas também a Associação Beneficente. Embora citado pessoalmente, o ex-diretor apresentou alegações de defesa, por meio de procurador, como se fossem daquela associação.

A unidade técnica, ao analisar as alegações de defesa como se fossem do ex-diretor e da associação, concluiu que não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas nos autos e sugeriu imputar o débito apurado a ambos, solidariamente, aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

O representante do Ministério Público (MP/TCU), por sua vez, entendeu que as alegações de defesa eram apenas do ex-diretor e que os pagamentos decorrentes de procedimentos médicos fraudulentos tiveram como único credor/beneficiário a Associação Beneficente. No seu entender, somente essa entidade deveria responder pela dívida em discussão.

Concordo com o MP/TCU. Como o Sr. Lauri Ferreira da Costa não é o responsável pela associação, conforme cadastro da Receita Federal, e não há nos autos qualquer documento em que a associação confira poderes de representação ao ex-diretor ou ao seu procurador, considero que as alegações de defesa devidamente rejeitadas pela unidade técnica são do ex-diretor e não da associação.

Quanto à responsabilidade pelo dano, a jurisprudência dominante do Tribunal responsabiliza pelo débito apenas a entidade credora dos reembolsos do Sistema Único de Saúde, na hipótese de não haver evidências de que seus gestores tenham desviado recursos em proveito próprio.

Dentre os acórdãos citados no relatório que acompanha este voto, destaco o Acórdão 3.731/2010 - TCU - 1ª Câmara, proferido no julgamento do TC 003.131/2007-3, de minha relatoria, em que acolhi o pronunciamento da Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, conforme trechos transcritos a seguir, *in verbis*:

Regra geral, a atribuição de comprovar a regularidade da utilização de recursos públicos federais, inclusive no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), recai em primeiro plano sobre o ordenador de despesas, também responsável pelo recebimento dos valores, e eventualmente, de forma solidária, sobre terceiros que tenham atuado ou contribuído para o cometimento de irregularidades com dano ao erário. É passível também de configurar a responsabilidade da instituição que é presidida ou gerenciada pelo ordenador de despesas nas situações de desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou de apropriação de valores ao patrimônio da pessoa jurídica, em virtude dos atos irregulares cometidos pelos gestores em conjunto ou não com terceiros.

2. No caso concreto dos presentes autos, as irregularidades apuradas pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) no Hospital Regional Justino Luz, entidade integrante da organização administrativa direta do Estado do Piauí, no Município de Picos, consistem em falhas na descrição de atos cirúrgicos e anestésicos, na cobrança a maior de procedimentos médico-

hospitalares e na cobrança de atos médicos sem comprovação. A quantificação do débito se fez por glosas dos correspondentes valores.

3. A nosso ver, não há dúvida quanto aos atos de gestão irregularmente cometidos pelos gestores do hospital, pois a eles cabia o encargo de zelar pela lisura e legitimidade dos procedimentos médicos realizados pela instituição e pelos respectivos documentos de liquidação da despesa. Entretanto, quanto ao ressarcimento do débito ao erário federal, ponderamos por restar configurada a responsabilidade do Estado do Piauí pelos motivos que passamos a expor.

4. No voto do Acórdão nº 1194/2009-TCU-1ª Câmara, adotado como paradigma pela unidade técnica para eximir de responsabilidade o ente federado nos presentes autos (itens 17/17.2 à fl. 731), consta como fundamento da medida a circunstância de não estar caracterizado, naquela situação concreta, que o Estado tivesse se beneficiado com a má-aplicação dos recursos do SUS no âmbito do Hospital Regional de Deolindo Couto/PI.

5. Entretanto, para o caso do Hospital Regional Justino Luz que ora se examina, as glosas de despesa que constituem o débito se referem a valores de recursos federais recebidos pela instituição hospitalar, vale dizer, pelos cofres do Estado do Piauí, em virtude de transferências feitas pela dinâmica do Sistema Único de Saúde, conforme informado à fl. 565 do vol. 2:

"O Hospital Estadual Regional "Justino Luz", da cidade de Picos, é credenciado para atendimento à população pelo SUS, cujas despesas com atendimento, tratamento e cirurgias com internamento da população são ressarcidas através de repasses dos recursos do SUS - Sistema Único de Saúde, do Ministério da Saúde, através da Secretaria Estadual de Saúde, Órgão credenciado como gestor e recebedor dos recursos federais (SUS) e repassador para a rede hospitalar estadual, in casu, o Hospital "Justino Luz."

6. Isso significa dizer, então, que as glosas dos valores referentes às despesas médicas e hospitalares indevidas se vinculam aos montantes de recursos do SUS recebidos diretamente pelo mencionado Hospital Estadual, pois estes são creditados em sua conta corrente. Significa, também, que o crédito ocorre em momento posterior à realização dos serviços. Portanto, o Estado do Piauí, pessoa jurídica responsável pela instituição hospitalar, é o beneficiário dos valores do SUS, entre eles as parcelas indevidas. Note-se que, se assim não fosse, não haveria sentido em fazer as glosas, pois não se teria certeza acerca dos recebimentos dos valores do SUS pelo hospital. A glosa só tem sentido por ter havido transferência ao hospital dos valores do SUS correspondentes ao somatório das despesas regulares e irregulares. Dito de outra forma: se não houvesse prova de que o Hospital se beneficiou das parcelas irregulares, também não haveria quanto às parcelas regulares. Julgados precedentes do TCU em matéria similar seguem essa linha de raciocínio, a exemplo dos indicados abaixo:

"3. Ao exarar o Acórdão nº 569/2008, esta Câmara acolheu a compreensão de que ao Município de Cajari/MA deveria ser imputado o dano apontado nesta TCE, pois, consoante a Auditoria do extinto Inamps, o produto das cobranças indevidas foi totalmente incorporado ao orçamento municipal, segundo a dinâmica do SUS." (voto no Acórdão nº 2119/2009-1ª Câmara, TC-000.900/2001-8, Ata 13)

"Também não há controvérsia a respeito da necessidade de os valores serem ressarcidos pelo Governo do Estado de Sergipe, na forma prevista no art. 3º da Decisão Normativa TCU nº 57/2004, porquanto o hospital integra a Administração Direta do Estado e os recursos decorrentes de seu faturamento são administrados pela respectiva Secretaria de Estadual de Saúde e, conseqüentemente, foram utilizados em benefício daquele ente federativo." (voto no Acórdão nº 4724/2009-1ª Câmara, TC-023.773/2006-5, Ata 30)

7. Nesse contexto, inexistindo nestes autos algum elemento probatório de que os gestores se tenham beneficiado ou locupletado pessoalmente das parcelas indevidas, deixam de responder pelo

ressarcimento do débito. Em situações semelhantes à presente, a jurisprudência do TCU tem sido, no julgamento das contas, por condenar em débito a pessoa jurídica que recebeu os recursos do SUS e por aplicar multa aos dirigentes pelos atos de utilização irregular dos recursos, consoante se vê dos julgados a seguir:

"2. De fato, em casos em que não se tem indicado favorecimento pessoal dos gestores do hospital, o TCU usa responsabilizar a entidade jurídica credora dos reembolsos do SUS. Vejam-se os exemplos dados pelos Acórdãos n.ºs 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." (voto no Acórdão n.º 1255/2006-1ª Câmara, TC-001.499/2001-8, Ata 16)

"2. A responsabilidade de reparar os pagamentos indevidos deve recair exclusivamente sobre a entidade jurídica, pois não há, nos autos, elementos suficientes para responsabilizar pessoalmente o sócio majoritário." (ementa do Acórdão n.º 1587/2006-1ª Câmara, TC-017.115/2000-4, Ata 20)

"Julgam-se irregulares as contas especiais relacionadas ao pagamento indevido de Autorizações de Internação Hospital - AIH, com recursos oriundos do Sistema Único de Saúde - SUS, condenando-se o ente público ao pagamento do débito correspondente e os agentes responsáveis pela gestão dos respectivos valores ao pagamento de multa, nos casos em que o produto dessas cobranças indevidas tenha sido incorporado ao orçamento municipal." (ementa do Acórdão n.º 2119/2009-1ª Câmara, TC-000.900/2001-8, Ata 13)

Na linha do Acórdão 3.731/2010 - TCU - 1ª Câmara, caberia a imputação do débito apurado nestes autos à Associação Beneficente de Assistência à Maternidade e à Infância de Brejo dos Santos. Noto, porém, que a instituição hospitalar foi demandada a se manifestar acerca das irregularidades ora tratadas quando citada por este Tribunal, mais de 15 anos desde a última ocorrência irregular em 4/2/97, o que pode dificultar a produção de elementos probatórios e tornar inviável o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.

Entretanto, a impossibilidade de recomposição dos cofres públicos não impede a responsabilização do gestor da entidade hospitalar, Lauri Ferreira da Costa, pelos atos que deram causa aos pagamentos irregulares do SUS à Associação Beneficente, pois a ele cabia zelar pela lisura e legitimidade dos procedimentos médicos realizados pela instituição e pela regularidade dos documentos de comprovação das despesas.

Destaco que, na fase interna da tomada de contas especial, apenas o ex-diretor foi arrolado e notificado como responsável pelo suposto dano (docs. 2, p. 5; 4, p. 28 e 29; 5, p. 17, 21, 22 e 36).

Ante o exposto, julgo irregulares as contas do ex-diretor Lauri Ferreira da Costa, com base no art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443/92, aplicando-lhe a multa individual prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei.

Acolho o parecer do Ministério Público, bem como os trechos da instrução da unidade técnica referentes ao exame das alegações de defesa, transcritos no relatório precedente, e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de fevereiro de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator