



Número: **0010261-51.2026.4.05.8305**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **23ª Vara Federal PE**

Última distribuição : **16/09/2026**

Valor da causa: **R\$ 905.233,95**

Assuntos: **Nulidade de ato administrativo**

Segredo de justiça? **SIM**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes			Procurador/Terceiro vinculado
CASA DE SAUDE E MATERN N SENHORA DO P SOCORRO LTDA (AUTOR)			FILIFE DE SOUZA LEO ARAUJO (ADVOGADO)
UNIÃO FEDERAL (REU)			
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
188618486	18/09/2026 16:41	Decisão	Decisão

PODER JUDICIÁRIO
23ª Vara Federal PE

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) Nº 0010261-51.2026.4.05.8305
AUTOR: CASA DE SAUDE E MATERN N SENHORA DO P SOCORRO LTDA
ADVOGADO do(a) AUTOR: FILIPE DE SOUZA LEO ARAUJO - PE23973
REU: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

1. Relatório

Cuida-se de **Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo com Pedido de Tutela Provisória de Urgência**, ajuizada pela **CASA DE SAÚDE E MATERNIDADE NOSSA SENHORA DO PERPÉTUO SOCORRO LTDA**, em face da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando, liminarmente, a suspensão imediata dos efeitos do **Relatório Final da Auditoria nº 20.034**, elaborado pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), e das proposições de glosa e devolução dele constantes, as quais totalizam o montante de **R\$ 905.233,95** (novecentos e cinco mil duzentos e trinta e três reais e noventa e cinco centavos). Requer, ademais, seja imposta ordem cominatória à ré para que se abstenha de promover a cobrança do respectivo valor, efetuar retenções ou compensações de repasses vincendos, instaurar Tomada de Contas Especial (TCE) ou proceder à inscrição da entidade autora no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

Narra a autora, em síntese, que é sociedade empresária constituída em 28 de julho de 1970 (Id 187921509), atuando há mais de cinco décadas de forma ininterrupta na prestação de ações e serviços de saúde integrados à rede complementar do Sistema Único de Saúde (SUS) no Agreste Meridional pernambucano, constituindo unidade hospitalar estratégica e referência de alta complexidade em **Nefrologia** (Terapia Renal Substitutiva) e **Oncologia** (UNACON) para população regional estimada em 21 (vinte e um) municípios abrangidos pela 5ª Região de Saúde de Pernambuco (V GERES).

Esclarece que, a partir de denúncia formulada perante a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, o DENASUS instaurou a **Auditoria nº 20.034**, cujo escopo originário compreendeu a análise de repasses federais destinados ao custeio de ações de Média e Alta Complexidade (Bloco MAC) e da Assistência Financeira Complementar ao Piso Nacional da Enfermagem entre **01/01/2023 e 31/07/2025**, totalizando o montante auditado de **R\$ 55.894.799,23** (cinquenta e cinco milhões oitocentos e noventa e quatro mil setecentos e noventa e nove reais e vinte e três centavos).

Informa a autora que, logo na deflagração dos trabalhos de fiscalização *in loco*, a direção do órgão de auditoria convocou os meios de comunicação em frente ao estabelecimento hospitalar, promovendo ampla divulgação midiática de suspeitas de favorecimento político antes mesmo da colheita de qualquer elemento probatório ou de manifestação defensiva. Posteriormente, o procedimento fiscalizatório desdobrou-se na emissão do **Relatório Preliminar** (Id 187921514), centrado em aspectos formais da contratualização, instalações físicas e aplicação de verbas no cumprimento do piso da enfermagem, vindo a ser apresentadas justificativas tempestivas pela entidade hospitalar (Id 187921515).

Prossegue a narrativa expondo que, em etapa posterior e mediante requisição de prontuários médicos, o DENASUS emitiu o denominado **Relatório Preliminar Complementar** (Id 187921516), assinado em 03/07/2026, no qual veiculou novas e complexas constatações técnicas voltadas à codificação cirúrgica oncológica (Constatações nº 723388), sessões de hemodiálise (Constatação nº 723288) e ciclos de quimioterapia (Constatação nº



723494). Nada obstante a complexidade técnica e a magnitude dos prontuários auditados, foi conferido à entidade o exíguo prazo de apenas 5 (cinco) dias úteis para resposta (Id 187921531), em frontal descompasso com o prazo regulamentar de **15 (quinze) dias úteis** expressamente assegurado pelo art. 14, § 1º, do Anexo VII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017.

A despeito da exiguidade do prazo, a autora afirma que ofereceu manifestação acompanhada de justificativas individualizadas subscritas por cirurgiões oncológicos com Registro de Qualificação de Especialista (Id 187921517).

Relata, ainda, que, ao sobrevir o **Relatório Final da Auditoria nº 20.034** (Id 187921518), emitido em 12/08/2026, a equipe de auditoria surpreendeu a instituição ao recusar o exame de mérito das justificativas oferecidas quanto a 46 (quarenta e seis) Autorizações de Internação Hospitalar (AIHs) no âmbito da Constatação nº 723388, impondo a devolução integral e sumária da cifra de **R\$ 337.237,50** sob a alegação de supostas divergências cronológicas de datas de digitação nos relatórios cirúrgicos e laudos anatomopatológicos, fundamentos estes que jamais integraram as notificações preliminares.

Aduz, outrossim, que o Relatório Final incorreu em nulidade por ausência de motivação congruente e individualizada, tendo rejeitado genericamente defesas técnicas formuladas para cada AIH na Constatação nº 723266, além de invadir o mérito privativo do ato médico (Lei nº 12.842/2013) ao reclassificar técnicas cirúrgicas e exigir requisitos formais inexistentes na Tabela SIGTAP, tais como a nominação de músculos específicos em retalhos miocutâneos faciais, ultrapassando a conferência administrativa do faturamento. Sustenta a invalidade da imputação veiculada na Constatação nº 716066 de que o credenciamento público configuraria "contratação direcionada de fato", salientando que a inexigibilidade decorre da inviabilidade de competição pela ausência de outro prestador regional capacitado, tese cuja higidez já teria sido ratificada pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) no Processo TC nº 24100445-7 (Id 187921761).

Destaca que, no tocante aos procedimentos de hemodiálise (Constatação nº 723288) e quimioterapia (Constatação nº 723494), a auditoria não apontou fraude, duplicidade ou inexecução do serviço, mas mera ausência momentânea de formulários específicos de frequência, desconsiderando o conjunto documental assistencial (prescrições, evoluções clínicas, relatórios de enfermagem e depoimentos de pacientes) e o fato de que as inconsistências representam percentual ínfimo diante do volume de mais de 129 mil atendimentos dialíticos prestados no período. Por fim, argumenta que o indeferimento de acesso à íntegra dos papéis de trabalho registrados no sistema SISAUD (Id 187921524) e a recusa em apreciar o pedido de esclarecimentos formulado após o relatório final (Id 187921522) consolidaram violação irreparável ao contraditório substancial.

Fundamenta o pedido de tutela de urgência no perigo concreto decorrente da deflagração imediata de procedimentos coercitivos de cobrança, retenção de valores e inscrição no CADIN, nos moldes da Portaria GM/MS nº 885/2021, o que implicará o asfixiamento financeiro da entidade hospitalar, inviabilizando a continuidade da assistência de alta complexidade em oncologia, terapia intensiva e hemodiálise na região do Agreste, com perigo de dano irreparável à vida e à saúde de centenas de usuários do SUS.

Instruem a inicial procuração, atos societários, termos de credenciamento, cópias dos relatórios de auditoria, prontuários, declarações de pacientes, decisão do TCE-PE (IDs 187921510 a 187921770) e comprovante de recolhimento de custas (Id 187995257)

Vieram os autos conclusos para apreciação do pleito de urgência.

É o relatório necessário, **passo a fundamentar e decidir.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA O DEFERIMENTO DA TUTELA DE URGÊNCIA



A apreciação de tutela provisória fundada em urgência submete-se ao regramento geral estabelecido pelo Código de Processo Civil, cujos requisitos cumulativos encontram-se positivados no art. 300.

O deferimento da tutela provisória de urgência de natureza antecipada exige a convergência concomitante da **probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*), consubstanciada na existência de elementos fáticos e jurídicos que demonstrem, em juízo de cognição sumária, a plausibilidade substancial da pretensão deduzida, e do **perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo** (*periculum in mora*), caracterizado pela demonstração de situação concreta de iminente perecimento do direito ou de dano grave e de difícil reparação caso o provimento jurisdicional venha a ser concedido apenas ao término do processo.

Ademais, prescreve o § 3º do aludido art. 300 do CPC que a tutela de urgência de natureza antecipada não será deferida quando houver **perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão**, resguardando-se a esfera jurídica da parte adversa contra comandos jurisdicionais precários que provoquem alterações fáticas insuscetíveis de retorno ao estado anterior.

Ao lado dos preceitos processuais gerais, incide na hipótese vertente o regramento específico da Lei nº 10.522/2002, cujo art. 7º disciplina os requisitos para a suspensão ou impedimento do registro de entidades no CADIN:

Art. 7º Será suspenso o registro no Cadin quando o devedor comprove que:

I - tenha ajuizado ação, com o objetivo de discutir a natureza da obrigação ou o seu valor, com o oferecimento de garantia idônea e suficiente ao Juízo, na forma da lei;

II - esteja suspensa a exigibilidade do crédito objeto do registro, nos termos da lei.

De igual modo, a jurisprudência deste Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5 - AG: 08066699820164050000, Relator: Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho (Convocado), Data de Julgamento: 01/02/2017, 2ª Turma) orienta que, estando suspensa a exigibilidade do débito e havendo controvérsia judicial idônea acerca da legitimidade da dívida em sede de tutela antecipatória, impõe-se obstar a inscrição da parte no cadastro restritivo federal.

A propósito da conjugação entre os requisitos gerais da tutela de urgência e o impedimento de negativação no CADIN perante créditos sujeitos a litígio administrativo e judicial, a Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região manifestou-se de forma expressa:

EMENTA: Processo Civil e Administrativo. Agravo de Instrumento. Decisão de indeferimento de tutela antecipada de urgência. Pressupostos autorizadores da medida. Probabilidade do direito [fumus boni iuris] e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo [periculum in mora]. Comprovação. Decisão mantida. Recurso improvido.

1. Agravo de Instrumento, com pedido liminar recursal, contra decisão proferida na origem [pje. 0801730-32.2024.4.05.8201], que deferiu a tutela de urgência, para determinar a suspensão da exigibilidade do crédito tributário discutido, constituído por meio do Processo Administrativo nº. 17227.724.399/2024-41, com seus consectários de possibilitar a emissão de certidão negativa dos débitos e de impedir a inclusão da empresa no CADIN em razão dos débitos em discussão.

2. A tutela de urgência, prevista no Código de Processo Civil, é concedida quando presentes os requisitos da probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300). A concessão da tutela antecipada, em específico, deve ocorrer quando o direito é verossímil e a demora do processo possa gerar dano irreparável ou de difícil reparação.

3. No caso em questão, a empresa solicita a suspensão da exigibilidade do crédito tributário constituído no Processo Administrativo nº 17227.724.399/2024-41, que envolve débitos de IRPJ e CSLL, ou, alternativamente, a expedição de certidão positiva com efeitos de negativa, além de impedir a inscrição de seu nome no CADIN.



4. A pessoa jurídica agravada argumenta que a constituição do crédito tributário decorreu de erro material em suas DCTFs, onde parte dos valores de sua ECF se referiam a lucros e rendimentos de outra empresa do grupo econômico. A empresa apresentou DCTFs retificadoras para corrigir a apuração dos tributos devidos, o que ocorreu antes da inscrição do débito em dívida ativa.

5. A análise preliminar revela que, no caso, o crédito tributário está pendente de análise pela Receita Federal, já que as DCTFs retificadoras foram entregues antes da inscrição em dívida ativa. **O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado de que a mera existência de demanda judicial não é suficiente para suspender a inscrição no CADIN, sendo necessário cumprir os requisitos legais, como a existência de garantia idônea ou a suspensão da exigibilidade do crédito, conforme o art. 7º da Lei nº 10.522 de 2002.**

6. Em relação à certidão negativa de débitos, a jurisprudência é clara ao afirmar que a simples inclusão da DCTF retificadora na malha fiscal não impede a expedição da certidão, já que não há débito constituído de forma definitiva. O crédito tributário permanece incerto enquanto a Receita Federal não concluir a análise das declarações retificadoras.

7. A verossimilhança das alegações é evidente, uma vez que a empresa comprovou a retificação das DCTFs e a tentativa de regularização da situação fiscal. O risco de dano é substancial, pois a ausência de regularidade fiscal pode afetar diretamente a capacidade da empresa de participar de licitações, obter financiamentos e realizar negociações comerciais, prejudicando suas atividades empresariais.

8. **Em razão disso, a tutela de urgência foi deferida, suspendendo a exigibilidade do crédito tributário, permitindo a emissão de certidão negativa de débitos e impedindo a inscrição da empresa no CADIN até a resolução final da questão fiscal. Não há risco de irreversibilidade, pois o fisco pode adotar os mecanismos legais de cobrança se a situação fática ou jurídica da decisão for revista.**

9. **Fato é que o art. 300, do Código de Processo Civil, prescreve que a tutela de urgência, em todas as suas modalidades, será deferida quando presentes elementos que evidenciem a probabilidade do direito [fumus boni iuris] e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo [periculum in mora], não podendo passar despercebida a reversibilidade da medida.**

10. Existindo probabilidade do direito e comprovação de que a observância do contraditório não prejudicará a agravante, não há razão para a reforma da decisão recorrida.

11. Recurso improvido. \cea

(PROCESSO: 08137597920244050000, AGRAVO DE INSTRUMENTO, DESEMBARGADOR FEDERAL VLADIMIR SOUZA CARVALHO, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 25/02/2025)

Com base nessas premissas de regência, passo ao exame detalhado dos elementos probatórios carreados aos autos para aferir o preenchimento dos pressupostos legais.

2.2. DA PROBABILIDADE DO DIREITO

O exame prefacial dos autos revela a presença de elementos que evidenciam a probabilidade do direito vindicado pela parte autora, consubstanciados nos vícios formais e materiais, a priori, extraíveis do procedimento da Auditoria nº 20.034/DENASUS.

Pois bem.

O postulado do devido processo legal administrativo, expressamente assegurado pelo art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal e disciplinado no plano infraconstitucional pela **Lei nº 9.784/1999**, impõe à Administração Pública a observância cogente dos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da ampla defesa, do contraditório e da segurança jurídica (art. 2º, *caput*). Em seu parágrafo único, a lei estabelece como critérios inarredáveis a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (inciso VII), a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (inciso VIII) e a garantia do direito de comunicação e produção de provas antes de decisões sancionatórias (inciso X).



Com efeito, o processo administrativo contemporâneo não se coaduna com a noção *puramente retórica* de defesa. O contraditório há de ser substancial, conferindo ao administrado o *direito de informação prévia e o direito de influência na formação do convencimento* da autoridade pública, repelindo-se peremptoriamente a prolação de **decisões-surpresa**, diretriz fundamental positivada no art. 10 do Código de Processo Civil e aplicável subsidiariamente aos processos administrativos por força do art. 15 desta mesma legislação.

No âmbito específico das auditorias executadas no Sistema Único de Saúde, o **Manual de Princípios, Diretrizes e Regras de Auditoria do SUS**, aprovado pelo Ministério da Saúde, consagra a garantia do contraditório ao prever no Item 4.4, alíneas "f" e "i", que ao final da fase operativa é recomendável realizar reunião de encerramento e após a emissão do Relatório Preliminar, é aberto o prazo de 15 dias (prorrogáveis por igual período) para que o auditado apresente suas justificativas e considerações.

De igual modo, o **Manual de Auditoria Interna do SUS** contém as seguintes previsões:

5.7 Sistematização da Matriz de Achados

A matriz de achados é elaborada de forma contínua durante a atividade de auditoria. Sua elaboração tem início na fase de planejamento, sendo atualizada conforme a coleta e análise das evidências na execução, até a fase de comunicação dos resultados.

[...]

7.1 Consolidação do Relatório Preliminar de Auditoria

O Relatório Preliminar de Auditoria é um documento técnico e institucional por meio do qual são apresentados, de forma antecipada, os achados registrados durante a atividade, bem como as possíveis recomendações direcionadas à unidade auditada.

*Seu objetivo é informar aos gestores sobre os resultados preliminares e **oportunizar a apresentação de justificativas, esclarecimentos ou informações adicionais**, inclusive sobre providências já adotadas para a correção das falhas identificadas (20).*

[...]

*A unidade auditada deve se manifestar sobre os achados apresentados, fornecendo subsídios para que a equipe de auditoria **confirme ou revise os achados registrados**.*

[...]

O envio do Relatório Preliminar tem como destinatário na?o apenas o gestor atual, mas também os responsáveis identificados na matriz de qualificação de responsáveis, inclusive aqueles sujeitos a devolução de recursos no período auditado, quando houver.

Compreende-se, assim, que as situações apontadas como não conformes devem ser previamente submetidas à manifestação do auditado através do relatório preliminar, com indicação das evidências e critérios adotados, cabendo a equipe de auditoria confirmar ou revisar os achados registrados, o que denota a impossibilidade de criarem novos motivos decisórios sem franquear prévia oportunidade de manifestação. Não por outra razão, o referido Manual estabelece que o destinatário do relatório preliminar não é apenas o gestor, mas também os responsáveis identificados na matriz.

O cotejo analítico entre o acervo probatório demonstra, nessa análise inicial, que o procedimento auditorial aparentemente incorreu em quebra dessa sistemática.

Na **Constatação nº 723388**, veiculada no Relatório Preliminar Complementar (Id 187921516), o DENASUS auditou uma amostra de 113 (cento e treze) AIHs faturadas no procedimento principal 04.15.02.005-0 (Procedimentos Sequenciais em Oncologia) e apontou inconformidades centradas estritamente na divergência de enquadramento dos procedimentos especiais faturados (04.16.09.013-3 e 04.16.08.008-1) frente aos atributos da AP, o que indicaria que determinados atos cirúrgicos não configurariam ressecções de tumores de partes



moles ou retalhos miocutâneos. O critério de glosa anunciado no relatório preliminar *ateve-se à dita discrepância técnica de codificação*.

Diante dessa imputação específica, a Casa de Saúde apresentou defesa administrativa técnica (Id 187921517), examinando individualmente as AIHs sob o prisma clínico e cirúrgico, instruindo a peça com laudos, relatórios operatórios e literatura médica para demonstrar a adequação do enquadramento procedimental.

Ocorre que, ao emitir o **Relatório Final da Auditoria nº 20.034** (Id 187921518, págs. 89-91), a equipe fiscalizadora adotou postura de presunção de má-fé do administrado.

Vê-se do mencionado relatório que, em relação a um bloco substancial de **46 (quarenta e seis) AIHs**, a auditoria **aparentemente não apreciou as justificativas de mérito** apresentadas pelo hospital, sob a argumentação de: a) divergência entre a data da descrição cirúrgica e o período de internação em 20 (vinte) AIHs; e b) divergência entre a data do exame anatomopatológico e o período de internação em outras 26 (vinte e seis) AIHs.

Consta textualmente do Relatório Final do DENASUS:

"Nessas duas situações, as informações constantes na documentação analisada não foram suficientes para que a equipe de auditoria afirmasse com segurança qual o procedimento cirúrgico foi efetivamente realizado. Por conseguinte, as constatações foram mantidas e os valores cobrados por meio dessas AIHs serão objetos de devolução integral." (Id 187921518, pág. 90).

Ora, a conduta administrativa corporifica, nessa análise perfunctória, decisão-surpresa, violação do contraditório e, mais importante, verdadeira presunção de má-fé sem amparo legal para tanto.

Se tais marcos cronológicos eram relevantes para a formação do convencimento da equipe de auditoria, deveriam ter sido expressamente indicados no Relatório Preliminar Complementar, de modo a permitir o pleno exercício da ampla defesa antes da conclusão do procedimento. Além disso, inexistindo elementos aptos a infirmar a regularidade das AIHs mencionadas, não se mostra juridicamente admissível impor a devolução dos valores com base em presunção de ilicitude da conduta administrativa do hospital, sobretudo na ausência de amparo legal específico para tanto.

Naturalmente, a simples descon sideração, pelo DENASUS, das razões defensivas, em sede decisão final, sem solicitar ou permitir, previamente, a complementação das informações, impediu que a autora pudesse ter efetivamente colaborar para formação do convencimento.

A soma dos valores glosados sumariamente nessas 46 AIHs atingiu **R\$ 337.237,50** (trezentos e trinta e sete mil duzentos e trinta e sete reais e cinquenta centavos), montante expressivo cuja devolução foi imposta sem que a defesa fosse efetivamente analisada.

Ademais, após o envio do Relatório Final, acompanhado de ofício da chefia da SEAUD/PB/DENASUS colocando o órgão expressamente *"à disposição para eventuais esclarecimentos"* (Id 187921521), a autora formulou arrazoado apontando tais nulidades e apresentando as evidências saneadoras (Id 187921519):

"[...] Quanto às 20 (vinte) AIHs em que foi apontada divergência na data da descrição cirúrgica, os respectivos Boletins de Anestesia, bem como as evoluções médicas e de enfermagem, confirmam, de forma convergente, a data correta da cirurgia, plenamente compatível com o período de internação. Evidencia-se, portanto, a ocorrência de simples erro material de digitação na data registrada na descrição cirúrgica, incapaz de suscitar dúvida razoável quanto à efetiva realização do procedimento ou de justificar a devolução integral dos valores correspondentes.

Quanto às 26 (vinte e seis) AIHs, o exame anatomopatológico de data anterior à internação refere-se à biópsia diagnóstica que fundamentou o encaminhamento do paciente à CASA DE SAÚDE para a realização da cirurgia, tanto é que o médico que solicitou àquele exame não integra o quadro clínico da CASA DE SAÚDE. Sua anterioridade é, portanto, clinicamente esperada e não configura inconsistência."



Contudo, o órgão fiscalizador limitou-se a manifestação apresentada pela Casa de Saúde e Maternidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro já teria sido juntada no processo SEI e encaminhada revisão ou reavaliação das conclusões do Relatório Final de Auditoria no 20.034 (Id 187921522).

A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região é pacífica em rechaçar condutas de auditoria no âmbito do SUS que suprimam o contraditório prévio e a adequada instrução, especialmente quando resultem em medidas gravosas à continuidade de serviços de saúde. Nesse sentido, destaca-se acórdão proferido pela Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR DO BRASIL. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. BLOQUEIO DE CONEXÃO JUNTO AO SISTEMA DATASUS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Cuida-se de apelação interposta pela UNIÃO em face de sentença que julgou procedente o pedido, em ação ordinária contra ela movida, por empresa do ramo farmacêutico, que determinou o restabelecimento ao acesso ao sistema DATASUS, bem como a sua participação no Programa Farmácia Popular, até ulatimação do procedimento de auditoria pelo Ministério da Saúde. Condenou, ainda, a ora apelante, ao pagamento de honorários advocatícios, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa; 2. Alega a autora que: a) é uma empresa do ramo de farmácia; b) está credenciada pelo Governo Federal para venda de medicamentos pelo Programa Farmácia Popular, desde 2013; c) em julho de 2016, a apelada teria suspendido o acesso ao sistema de vendas e os pagamentos, em virtude de supostas irregularidades constatadas por auditoria do Ministério da Saúde; d) não teria havido abertura de processo administrativo, nem foram esclarecidas as irregularidades constatadas; e) apenas lhe teria sido informado que deveria aguardar uma auditoria, que seria realizada no ano seguinte; f) o ato administrativo seria nulo, por ter sido praticado sem que lhe fosse concedido o direito à ampla defesa e ao contraditório; g) além disso, haveria vício de falta de motivação; 3. Analisando detidamente os autos, entende-se que a sentença não merece qualquer reparo, de modo que, pactuando com seus fundamentos, adota-se os mesmos como razões de decidir o mérito da contenda: (...) Segundo o artigo 35 da Portaria GM/MS nº 111/2016, as empresas vinculadas ao Programa Farmácia Popular estão sujeitas ao controle e monitoramento de suas atividades, conforme reza o artigo 35. Já o art. 36 preceitua que poderá ser solicitado ao estabelecimento credenciado a prestação de informações detalhadas sobre as operações financeiras, cópias das prescrições, laudos ou atestados médicos, notas fiscais, cupons fiscais e vinculados, amostras de materiais publicitários e outros documentos comprobatórios das autorizações realizadas. Segundo a União, houve abertura de processo de auditoria por parte do Departamento Nacional de Auditoria do SUS - DENASUS, órgão competente para averiguação dos supostos fatos/atos decorrentes de operações ilegais pelas empresas vinculadas ao Programa Farmácia Popular. A parte autora, por sua vez, pretende obter a anulação do ato administrativo que determinou o bloqueio da conexão ao sistema de vendas DATASUS e a suspensão do pagamento, sob a alegação de que não foram observados o contraditório e a ampla defesa e que há vício de motivação no ato suspensivo. O artigo 38 da Portaria nº 111/2016 do Ministério da Saúde que regulamenta o programa "Aqui tem Farmácia Popular" assim dispõe: Art. 38 - O DAF/SCTIE/MS suspenderá preventivamente os pagamentos e/ou a conexão com os Sistemas Datasus sempre que detectar indícios ou notícias de irregularidade (s) na execução do PFPB pelos estabelecimentos. § 1º - O estabelecimento com suspeita de prática irregular será notificado pelo DAF/SCTIE/MS a apresentar, no prazo de 15 (quinze) dias, documentos e esclarecimentos sobre os fatos averiguados. § 2º - Apresentados ou não os esclarecimentos e documentos pelo estabelecimento no prazo indicado no § 1º e verificando-se que não foram sanados os indícios ou notícias de irregularidades, o DAF/SCTIE/MS solicitará ao Denasus a instauração de procedimento para averiguação dos fatos. § 3º - Em casos excepcionais, o DAF/SCTIE/MS poderá solicitar ao Denasus a instauração de procedimento para averiguação, antes que seja oportunizado à empresa um prazo para apresentar esclarecimentos. Analisando as informações constantes dos autos, é possível concluir que a empresa recebeu um email do Ministério da Saúde em 06/04/2016 solicitando o envio de cópias dos itens relacionados na mensagem eletrônica, em conformidade com o artigo 35 da citada Portaria. Após apresentação da documentação, a empresa recebeu uma nova comunicação em 12/07/2016 sobre o bloqueio da conexão ao sistema de vendas da DATASUS até a conclusão da análise do procedimento de averiguação pela suposta existência de irregularidades nos documentos enviados referentes aos dias 16, 18, 24, 25 e 27 de fevereiro de 2016 e 02, 17, 22 e 29 de março de 2016. **Nota-se, assim, que não foi dado à parte autora a oportunidade de apresentar a documentação capaz de infirmar supostas irregularidades detectadas pelo Ministério da Saúde**, havendo desde logo a suspensão preventiva do dito sistema/programa sem pelo menos a explicitação dos motivos que as ensejaram. Ademais, tal suspensão foi proclamada em julho de 2016 por tempo indeterminado, até eventual conclusão de uma auditoria que até hoje, decorridos dois anos, não se ultimou. Apenas por provocação do juízo e pelo deferimento da liminar é que se deflagrou uma auditoria preliminar na empresa demandante no ano de 2018, demonstrando que a medida de suspensão do programa sem contraditório e sem prazo para restabelecimento do programa seria extremamente gravosa à manutenção da empresa e à interrupção do sistema de abastecimento dos medicamentos à população mais carente do Município de Vera Cruz/RN. Não



se duvida que essa suspensão, nominada de medida preventiva pela União, representaria a própria punição da empresa (penalidade) antes de ultimado o processo administrativo e de ser reconhecida a sua culpabilidade, pois o estabelecimento fatalmente não resistiria a uma paralisação tão alongada quando metade do seu faturamento advém de tal programa. A suspensão das vendas pelo Programa da Farmácia Popular foi imposta à autora de forma unilateral, sem a concessão de prazo para a apresentação de defesa administrativa e sem a exposição de motivos. Outrossim, a omissão na instalação da auditoria em prazo razoável malferiu o princípio da duração razoável do processo, não sendo possível que uma medida acauteladora, de natureza provisória, perca sua natureza. **Compete à Administração Pública examinar e decidir os requerimentos que lhe sejam submetidos à apreciação, no mais razoável tempo possível, sob pena de violação aos princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, conforme preceitua a Lei nº 9.784/99 e os dispositivos insertos nos artigos 5º, inciso LXXVIII e 37, caput, da Constituição Federal, que a todos assegura o direito à celeridade na tramitação dos procedimentos administrativos.** Merece destaque, ainda, que o resultado da auditoria preliminar não confirmou por completo os indícios de irregularidades indicados no Id. 1839118, p. 8, apontando somente quatro supostas ocorrências em desconformidade com as normas do Programa Farmácia Popular, consoante ocorrências de nºs 518147, 518431, 518146 e 518145 (Id. 3789627). Sem pretender qualquer exame sobre essa análise, até porque o mérito da ocorrência não está sendo discutido na presente demanda, percebe-se que as falhas não justificam a suspensão preventiva do programa e principalmente pelo tempo pelo qual perduraria não fosse a decisão antecipativa de tutela. Segundo tal relatório, as irregularidades apresentadas poderão acarretar na proposição de devolução de recursos ao Fundo Nacional de Saúde no total de R\$ 2.922,76, R\$ 1.939,95, 264,65 e R\$ 53,20, respectivamente, o que não revela dano de maior potencial lesivo a justificar uma suspensão por tempo indeterminado do programa. Por tais fundamentos, o pedido autoral merece acolhimento para que seja mantida a liberação do acesso da requerente ao sistema DATASUS, bem como a participação no Programa Farmácia Popular, de forma a ser possível a realização de operações normalmente, inclusive com acesso ao sistema de vendas, até ultimate do processo administrativo, com observância do contraditório e da ampla defesa. Posto isso, confirmo o pedido de antecipação de tutela pleiteado na inicial e julgo procedente o pedido para assegurar à CAUCHIOLI E SILVA FARMÁCIA LTDA o acesso ao sistema DATASUS e participação no Programa Farmácia Popular até ultimate do procedimento de auditoria pelo Ministério da Saúde. Condeno a parte demandada ao pagamento de honorários advocatícios, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa. 4. Apelação improvida. Honorários recursais a serem suportados pela apelante, fixados em 1% (um por cento) sobre o valor da causa (que é de R\$ 14.000,00 - quatorze mil reais), a ser acrescido aos 10% já fixados na sentença NC (TRF-5 - APELAÇÃO CÍVEL: 08058862920164058400, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, Data de Julgamento: 19/09/2023, 2ª TURMA)

Em reforço à ausência de observância do iter administrativo correto ou, ao menos, razoável, registra-se que, nos termos do art. 14 c/c art. 13 do Anexo VII (Sistema Nacional de Auditoria) da **Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017**, o auditado dispõe de **15 (quinze) dias úteis** para responder aos achados constantes do relatório preliminar, admitida prorrogação mediante solicitação justificada e a critério da autoridade que expediu a notificação.

No caso, o Relatório Preliminar Complementar, datado de 03/07/2026, apresentou constatações relacionadas a dezenas de AIHs cirúrgicas em oncologia, prontuários de hemodiálise e tratamentos de quimioterapia. Em seguida, o DENASUS, por meio do Ofício nº 87/2026/PB/SEAUD/DENASUS/MS (Id 187921531), fixou o prazo de **5 (cinco) dias úteis** para resposta.

Considerando que o Relatório Preliminar Complementar introduziu novos achados e documentos técnicos não submetidos anteriormente à manifestação da entidade auditada, tais inovações deveriam ensejar a abertura de novo prazo de **15 (quinze) dias úteis**, nos termos dos arts. 13 e 14 do Anexo VII da **Portaria de Consolidação GM/MS nº 4/2017**, sem prejuízo da observância das formalidades essenciais previstas no art. 2º, parágrafo único, incisos VIII e IX, da Lei nº 9.784/1999.

Sob outro giro, verifica-se que, no tocante à **Constatação nº 723266**, o Relatório Final incorreu, ao menos nessa análise sumária, em fundamentação deficiente. Explico.

O órgão fiscalizador limitou-se a registrar genericamente que as justificativas de 20 AIHs "foram mantidas" e remeteu a conclusão a uma tabela anexa (Anexo XII-A), sem declinar, para cada procedimento, as razões técnicas que motivaram a rejeição dos argumentos do médico cirurgião detalhadas na manifestação da Casa de Saúde, destaca-se trecho do Relatório Final (Id 187921518, pág. 75):



"[...] Finalmente, analisadas as justificativas apresentadas pela Casa de Saúde e Maternidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro (CSMNPS) relativas às 33 AIHs, e considerando os procedimentos efetivamente comprovados por meio dos prontuários médicos analisados, 02 foram acatadas integralmente, 11 acatadas parcialmente e 20 foram mantidas, conforme detalhado no ANEXO XII-A (AIHs pagas indevidamente por Procedimentos do Subgrupo 04.16 - Após Justificativas). Portanto, após a revisão dos novos códigos SIGTAP e dos respectivos valores dos procedimentos executados e comprovados, conclui-se que o registro e faturamento indevido de AIHs por procedimentos não comprovados em prontuários resultou em dano ao Erário no valor de R\$ 98.964,41 (noventa e oito mil, novecentos e sessenta e quatro reais e quarenta e um centavos), conforme detalhado no Capítulo "Proposição da Devolução" deste relatório de auditoria.

Diante do exposto, conclui-se que a justificativa apresentada pela gestão da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco (SES/PE) corrobora a situação evidenciada pela equipe de auditoria e não afasta a não conformidade apontada na constatação, uma vez que não traz elementos suficientes para demonstrar que houve o efetivo monitoramento e avaliação da produção apresentada pela Casa de Saúde e Maternidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro (CSMNPS)."

O art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999 preceitua que a motivação dos atos administrativos que limitem direitos ou imponham encargos deve ser explícita, clara e congruente.

Ademais, verifica-se que as glosas das Constatações nº 723266 (Id. 187921518, pág. 70 e seguintes) e nº 723388 (Id. 187921518, pág. 81 e seguintes) tiveram por fundamento, em parte relevante, especificidades documentais relativas à descrição dos procedimentos médicos, sem indicação, no trecho examinado, de elemento apto a corroborar a ausência de realização dos atos assistenciais correspondentes.

A própria fundamentação administrativa menciona aspectos como diagnóstico histológico, informações constantes do relatório do ato cirúrgico, identificação anatômica do músculo utilizado em retalho miocutâneo, extensão cirúrgica verificada no relatório cirúrgico e no exame anatomopatológico da peça, bem como a ressecção de órgãos contíguos em histerectomia oncológica. Tais pontos, embora apresentados como critérios de conferência documental e de faturamento, aproximam-se do exame da técnica cirúrgica, da extensão da ressecção, da escolha reconstrutiva e da adequação do procedimento executado, matérias relacionadas, ao menos sob ótica inicial, ao conteúdo técnico do **ato médico**, nos termos dos arts. 2º e 4º, incisos II e III, da **Lei nº 12.842/2013**, ainda que o relatório afirme não ter avaliado a indicação terapêutica ou o mérito profissional da conduta adotada.

Importante, por fim, reforçar que, em nenhum momento, a auditoria do DENASUS constatou inexecução física dos procedimentos, criação de atendimentos fictícios, "fantasmas" ou fraudes materiais.

Ao menos nessa análise inaugural dos autos, colhe-se que as divergências limitaram-se à falta transitória ou preenchimento incompleto de formulários administrativos.

Esse contexto deve ser examinado também à luz da proporcionalidade entre o universo auditado e o valor reputado inconforme.

O Relatório Final da Auditoria nº 20.034 (id. 187921518) registra que o montante fiscalizado alcançou **R\$ 55.894.799,23**, referente a recursos federais repassados no período de janeiro de 2023 a julho de 2025, ao passo que o prejuízo ao erário indicado na conclusão administrativa totalizou **R\$ 905.233,95**, correspondente a percentual inferior a **1,65%** daquele universo.

A mesma documentação assinala, ainda, que a unidade constitui prestador estratégico na V Região de Saúde de Pernambuco, com exclusividade na oferta de serviços de alta complexidade em nefrologia e oncologia para população de referência de 21 municípios, e que a produção ambulatorial e hospitalar registrada nos sistemas SIA/SUS e SIH/SUS manteve-se em patamar relativamente estável, sem incremento expressivo de volume assistencial ou de valor financeiro que indicasse expansão estrutural dos serviços ofertados (Id 187921518).



Nessa moldura quantitativa e operacional, a conclusão administrativa de presumir a inidoneidade da atuação do administrado e reputar desconformes as constatações examinadas mostra-se, ao menos em juízo inicial, desproporcional quando comparada à totalidade dos recursos auditados, à estabilidade da produção assistencial e à ausência de elemento que corroborasse a não realização dos procedimentos.

A imputação de débito, desacompanhada de abordagem voltada à superação de eventuais desconformidades documentais ou procedimentais em serviço essencial e regionalmente estratégico, também aparenta tensionar o art. 22 da **LINDB**, segundo o qual, na interpretação de normas sobre gestão pública e na decisão sobre regularidade de conduta, devem ser considerados os obstáculos, as dificuldades reais do gestor, as exigências das políticas públicas a seu cargo, as circunstâncias práticas que condicionaram sua atuação, bem como a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes e eventuais circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Diante do exposto, tenho que o caso dos autos revela perigo de dano (*periculum in mora*) com intensidade máxima e imediata, apto a justificar a concessão da medida liminar pleiteada..

Em primeiro lugar, sob a ótica da entidade hospitalar, a homologação final do Relatório de Auditoria nº 20.034/DENASUS deflagra a sistemática de cobrança administrativa coercitiva preconizada pela Portaria GM/MS nº 885/2021 (Id 187921770), que impõe a notificação do devedor para pagamento em dez dias, sob pena de bloqueio e retenção de créditos de repasses vincendos, instauração forçada de Tomada de Contas Especial perante o Tribunal de Contas da União e inscrição imperativa no **CADIN** (arts. 8º, 12 e 14).

Os efeitos do registro no CADIN são rigorosos para qualquer instituição de saúde. Nos exatos termos dos arts. 6º e 6º-A da **Lei nº 10.522/2002**, a inclusão no CADIN opera como impedimento absoluto à celebração e renovação de convênios, acordos e termos de credenciamento com a Administração Pública, veda a realização de operações de crédito e bloqueia incentivos financeiros públicos. Sendo a autora entidade privada que dedica a quase totalidade de sua capacidade operacional à rede pública de saúde, o lançamento de restrições cadastrais no CADIN ocasionaria, por *consequência indissociável e direta*, o asfixiamento de seu fluxo financeiro e a paralisação de suas atividades hospitalares.

Em segundo lugar, e com peso ainda mais determinante, desponta o **risco de dano irreparável ao interesse público primário**.

A Casa de Saúde e Maternidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro Ltda. responde pela assistência hospitalar de alta complexidade em uma vasta circunscrição territorial do Agreste Pernambucano. Trata-se da **unidade e prestadora de serviços de Terapia Renal Substitutiva (Hemodiálise)** e da **única Unidade de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (UNACON)** em funcionamento na V Região de Saúde (V GERES), atendendo rotineiramente alto volume de pacientes dialíticos renais crônicos e oncológicos sob tratamento quimioterápico contínuo e cirúrgico, além de manter leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) tipo II e SRAG.

E isso é reconhecido, conforme antes mencionado, no próprio relatório de id. 187921518, fls. 7.

A eventual retenção de recursos operacionais ou a interrupção das atividades da instituição hospitalar resultaria em imediata desassistência a milhares de cidadãos acometidos de enfermidades gravíssimas que dependem de suporte vital contínuo para sobreviver.

Encontrando-se exigibilidade do débito submetida a fundado questionamento jurisdicional, nos termos do quanto acima delineado, e presentes os pressupostos do art. 300 do CPC, a suspensão da cobrança e a vedação à inclusão da entidade no CADIN harmonizam-se integralmente com o art. 7º, inciso II, da Lei nº 10.522/2002 e com o precedente qualificado firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no **Tema Repetitivo nº 345** (REsp 1.137.497/CE):

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. DÉBITO FISCAL. DÍVIDA DISCUTIDA JUDICIALMENTE. SUSPENSÃO DO REGISTRO NO CADIN. REQUISITOS. ART. 7º DA LEI 10.522/2002. 1. A mera existência de demanda judicial não autoriza, por si só, a suspensão do registro do devedor no CADIN, haja



vista a exigência do art. 7º da Lei 10.522/02, que condiciona essa eficácia suspensiva a dois requisitos comprováveis pelo devedor, a saber: I - tenha ajuizado ação, com o objetivo de discutir a natureza da obrigação ou o seu valor, com o oferecimento de garantia idônea e suficiente ao Juízo, na forma da lei; II - esteja suspensa a exigibilidade do crédito objeto do registro, nos termos da lei. (Precedentes: AgRg no Ag 1143007/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 16/09/2009; AgRg no REsp 911.354/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 24/09/2009; REsp 980.732/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Rel. p/ Acórdão Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/12/2008, DJe 17/12/2008; REsp 641.220/RS, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26.06.2007, DJ 02.08.2007; AgRg no REsp 670.807/RJ, Relator Min. JOSÉ DELGADO; Relator para o acórdão Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ 04.04.2005). 2. Destarte, a mera discussão judicial da dívida, sem garantia idônea ou suspensão da exigibilidade do crédito, nos termos do art. 151 do CTN, não obsta a inclusão do nome do devedor no CADIN. 3. In casu, restou consignado, no relatório do voto condutor do aresto recorrido (fls. e-STJ 177), a ausência de garantia suficiente, in verbis: "S.S. PETRÓLEO LTDA interpôs agravo de instrumento, com pedido de liminar substitutiva, contra decisão do MM. Juiz Federal Substituto da 3ª Vara ? CE, que indeferiu antecipação de tutela em ação ordinária para impedir a inscrição em dívida ativa da multa, objeto do auto de infração ANP nº 2948, e obstar sua inclusão, ou manutenção, em cadastros restritivo de crédito. A decisão agravada entendeu inviável impedir a regular constituição do crédito tributário e a inscrição da agravante no CADIN, por não haver a idoneidade e suficiência da garantia apresentada." 4. Recurso especial provido (CPC, art. 557, § 1º-A). Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008. (REsp n. 1.137.497/CE, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 14/4/2010, DJe de 27/4/2010.)

Por derradeiro, não incide na espécie o óbice previsto no art. 300, § 3º, do Código de Processo Civil.

A providência ora concedida reveste-se de **plena reversibilidade fática e jurídica**. A suspensão dos efeitos do relatório de auditoria e a proibição temporária de atos executivos de cobrança não importam liberação definitiva de valores controvertidos, perdão de dívida ou renúncia fiscal pela União.

Na hipótese de ulterior julgamento de improcedência dos pedidos formulados na exordial, após a devida instrução probatória sob o crivo do contraditório judicial, a Administração Pública Federal disporá de todos os mecanismos legais de cobrança, compensação administrativa e inscrição em dívida ativa para reaver os valores eventualmente reputados devidos, acrescidos dos encargos de atualização legalmente estipulados.

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE O PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**, com fulcro no art. 300 do Código de Processo Civil e no art. 7º, inciso II, da Lei nº 10.522/2002, para:

a) determinar a imediata **suspensão dos efeitos do Relatório Final da Auditoria nº 20.034/DENASUS** e de todas as proposições de glosa e devolução dele decorrentes em face da parte autora, no montante de R\$ 905.233,95 (novecentos e cinco mil duzentos e trinta e três reais e noventa e cinco centavos), até o julgamento final da presente demanda;

b) determinar à ré, **UNIÃO FEDERAL**, por meio do Ministério da Saúde e do Fundo Nacional de Saúde, que se **abstenha de praticar quaisquer atos de cobrança administrativa**, retenção ou compensação de recursos financeiros nos repasses devidos à autora no âmbito do SUS com base no referido relatório;

c) determinar à ré que se **abstenha de promover a inscrição** da CASA DE SAÚDE E MATERNIDADE NOSSA SENHORA DO PERPÉTUO SOCORRO LTDA. (CNPJ nº 10.248.599/0001-30) no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (**CADIN**), bem como nos demais cadastros restritivos federais, em decorrência dos débitos apontados na Auditoria nº 20.034/DENASUS, determinando-se a imediata exclusão/suspensão caso já lançado o apontamento;

d) fixar o prazo de **10 (dez) dias úteis**, contados da regular intimação, para que a União Federal comprove nos autos o cumprimento das medidas ora determinadas, sob pena de fixação de multa diária em caso de descumprimento injustificado, nos termos do art. 297 e art. 537 do Código de Processo Civil.

INTIME-SE a UNIÃO FEDERAL (Advocacia-Geral da União) com urgência, inclusive por meio eletrônico, acerca do inteiro teor da presente decisão para imediato e fiel cumprimento.



Nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil, considerando a natureza indisponível do interesse fazendário em litígio preliminar, **CITE-SE** a ré para, querendo, apresentar contestação no prazo legal.

Defiro o processamento do feito sob **segredo de justiça** (art. 189, inciso III, do CPC), tendo em vista a presença de dados médicos e informações pessoais sensíveis relativas à saúde de pacientes anexados à exordial. **Anot e-se a Secretaria.**

Intimem-se.

Decisão registrada eletronicamente.

Garanhuns-PE, data e hora registradas no sistema.

(assinado digitalmente)

Deivisson Manoel de Lima

Juiz Federal Substituto da 23ª Vara Federal/PE

