

CALASS 2017

Liegi , 7-9

settembre

Sessione n. 21

Corrupção e anticorrupção na saúde: normas, controles, gerenciamento e organização



Sessione organizzata da:
Monica De Angelis



UNIVERSITÀ
POLITECNICA
DELLE MARCHE

CRISS

Centro di ricerca e servizio
sull'integrazione socio-sanitaria



Saúde e prevenção da corrupção: estudo de caso prático nos ordenamentos jurídicos australiano e colombiano

- *"Però, in pro del mondo che mal vive, al carro tieni ora li occhi, e quel che vedi, ritornato di là, fa che tu scrive".*
- *" Mas diante do mundo que não vive bem, segure seus olhos na carruagem, e aquilo que vê, retornado de lá, faça o que escreve".*

(Purg. XXXII, 103-105)

Os sistemas jurídicos da Austrália e da Colômbia, apesar da sua diversidade, têm um interesse considerável e semelhante em termos de regras para prevenir a corrupção. As autoridades administrativas apropriadas são responsáveis pelas tarefas de supervisão e controle e, das atividades desses organismos públicos, emergem exemplos emblemáticos dignos de nota, no âmbito sanitário, são aqui delineadas e aprofundadas, trazendo, pois, considerações de caráter geral.



O sistema jurídico australiano: a Comissão Independente para a prevenção de crimes e da corrupção

Nos principais estados que compõem a federação australiana foram criadas autoridades administrativas independentes para prevenir atos ilícitos e, em particular, fenômenos corruptivos na Administração Pública. É importante enfatizar a estrutura desse aparelho público, bem como o escopo objetivo, muito mais amplo do que a noção criminal, das práticas reprováveis que procuram prevenir e perseguir.

(Cfr. *Corruption and Crime Commission of Western Australia*, Speech by Commissioner the Hon Len Roberts-Smiths, in 6 3th 2010, www.ccc.wa.au)

La Giustizia commutativa, A.
Lorenzetti, Siena, Palazzo
Pubblico, 1338-1339

Do ponto de vista estrutural, as autoridades anti-corrupção existentes são baseadas em um modelo comum:

- Órgãos administrativos independentes, permanentes e que se relacionam diretamente com o Parlamento e não com o Governo;
- Possibilidade de realizar audiências públicas para investigar provas de conduta ilegal;
- Poderes investigativos ampliados;
- Controles independentes sobre o uso de tais poderes;
- Função peculiar de prevenção da corrupção e ainda de função educativa.

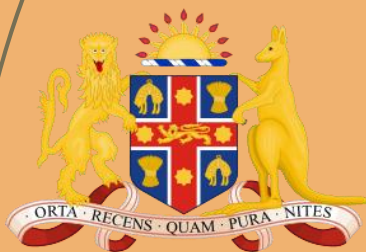


Do ponto de vista das condutas a serem investigadas, estas podem consistir não apenas em casos de infrações penais, mas também de comportamento incorreto de funcionários públicos, considerados contrários ao interesse público e inaceitáveis para a comunidade.

Exemplos de condutas do gênero podem incluir:

- comportamento impróprio em caso de conflito de interesses;
- Abuso da própria posição, geralmente favorecendo interesses pessoais em detrimento dos interesses públicos;
- acesso não autorizado e divulgação de informações confidenciais;
- procedimentos incorretos ou inadequados em licitações;
- contratações preferenciais.

São condutas que podem levar a consequências criminais, mas que também identificam uma esfera mais ampla de comportamentos, que podem estar ao largo e antes do limiar de culpa penal.



North South Wales

Seguindo esses conceitos pode-se inspirar no extenso e completo documento sobre a "Estratégia de Controle de Comportamentos Fraudulentos" do Estado de Nova Gales do Sul, em particular o Ministério da Saúde, atualizado em 30 de junho ([www.health.nsw.gov.au / policie /](http://www.health.nsw.gov.au/policie/)) em que a corrupção é definida como:

- ações desonestas com as quais um dirigente, empregado, contratante, voluntário ou estagiário se comporta de maneira contrária aos interesses do Departamento e abusa de sua posição de confiança para alcançar determinados objetivos pessoais para ele mesmo ou para outra pessoa, física ou jurídica ".

A referência é, portanto, a uma ampla gama de comportamentos contrários ao interesse público: uma circunstância que pode ser considerada como representativa de uma manifestação do princípio geral da proibição do abuso de lei. *Qui suo iure utitur, neminem laedit*, se afirmava tradicionalmente, mas, em todos os campos da vida associada, pode ser o caso de uso de poderes, conferidos pelo ordenamento jurídico e, portanto, legítimos, mas usados fins diversos daqueles para os quais os próprios poderes são conferidos.



*Thyrannus autem
non solum ex
defecto tituli, sed
etiam ex parte
exercitii oritur*

De thyranno, 1355 ca.

- No direito australiano, de matriz anglo-saxã, para alcançar o objetivo de total imparcialidade no exercício dos poderes públicos, visa principalmente promover uma "cultura organizacional que não tolere qualquer forma de fraude ou corrupção" (ver supra, NSW Policy Directive).
- Esta estratégia visa desenvolver de fato um "ambiente e um clima de trabalho" que desencorajem atividades impróprias na raiz, por meio de uma avaliação preventiva dos riscos, responsabilidades precisas para os variados sujeitos e processos de tomada de decisão transparentes e abertos.
- Tais elementos podem ser encontrados e apreciados pela análise de casos práticos enfrentados pela autoridade de prevenção e luta anticorrupção: foram examinadas investigações no estado de Queensland e na Austrália Ocidental, no campo da saúde.

Crime and Corruption Commission-Queensland

Investigação sobre a conduta de dirigentes médicos que visitavam pacientes e emitiam notas fiscais de profissionais liberais nos Hospitais

Públicos – 2014 www.ccc.qld.gov.au



*Giusto di Gand,
Ippocrate, Studiolo
del Duca a Urbino,
1473*

- A investigação se origina de algumas denúncias com provas, segundo as quais alguns médicos, durante o horário de trabalho e na própria estrutura hospitalar em que eram funcionários, prestavam atividades de visita a pacientes privados, sem sinalizá-lo.
- Desta maneira, os médicos em questão, no mesmo horário, encontravam-se em serviço público hospitalar assalariado e, ao mesmo tempo, atendiam seus pacientes particulares.
- Dessa situação emergiu claramente a falta de supervisão efetiva sobre os contratos médicos por vários diretores de serviços e uma séria falta de controles no sistema de saúde, somada a uma falta sistêmica de supervisão pela administração.
- Tal conduta imprópria, embora não ilícita per se, derivaram tanto das incertezas de lacunas contratuais quanto da relativa inadequação organizativa dos administradores da organização e do sistema.

O comportamento oggetto da investigazione, certamente non appropriato, foram, no entanto, atribuídos principalmente a várias falhas graves contratuais e organizacionais, mais do que ao comportamento individual dos sujeitos. A Comissão portanto concluiu a investigação com duas recomendações:

- Modificar as formas contratuais o mais rápido possível;
- Constituição de comissão interna pelo sistema hospitalar, para avaliar as potenciais inadequações da gestão e negligência profissional da própria gestão.

Com isso, como em outros casos semelhantes examinados, a Comissão constatou que “como a falta de supervisão adequada é uma das bases mais comuns de sérias e sistemáticas condutas de corrupção. Os executivos que aprovam tacitamente e que fecham os olhos são culpados eles mesmos”, nas “Lições extraídas das investigações pela Crime and Corruption Commission 2009-2014”, p. 7.



Queensland

A partir das análises realizadas observou-se que, em 65% dos casos tratados, a falta de supervisão adequada foi a causa decisiva de corrupção grave e sistêmica. Ao mesmo tempo, estima-se que uma vigilância eficaz possa reduzir 90% de casos de conduta inadequada no setor público.

Um segundo caso de Queensland

- Na sequência de um inquérito de 2013, tal como referido no relatório anual da Comissão 2015-2016, p. 46, observou-se o caso de um Diretor do Centro de Pesquisa da Universidade de Queensland para Distúrbios Comunicativos Neurogênicos, que foi considerado culpado, em processos criminais, junto com seus colaboradores, por falsificação e disseminação de dados falsos, fatos, publicados em revistas científicas com o objetivo de obter fundos de doação.
- A Comissão destacou que houve uma conduta de rara gravidade e sem precedentes na Austrália, levando em conta as falsas esperanças da cura para a doença de Parkinson. E enfatizou o significativo "risco corruptivo" associado à pesquisa científica, nos contextos em que é difusa a relação com o setor privado e atividades de beneficência.
- A investigação se constituiu na primeira de outras para eventos desse tipo na Austrália e em nível internacional.

*La Giustizia, Giotto,
Cappella degli
Scrovegni a Padova,
1306 ca*



Um caso de fraude e corrupção nos contratos de saúde do Estado da Austrália Ocidental - 12 de junho de 2014 - Relatório da Comissão de Corrupção e Crime

Se trata de um caso relevante de má conduta, realizada por um gerente de um importante hospital público, responsável por contratos de instalação e construção para a renovação de instalações hospitalares.



Western Australia

- O gerente não informou a administração que possuía um segundo emprego, mas havia muito mais.
- De fato, ele havia utilizado por muitos anos e próprio emprego de gerente para obter vantagens pessoais para ele e outros.
- Na verdade, ele manteve um relacionamento comercial com um engenheiro, que trabalhou em um contrato de trabalho regular, para depois se tornar um subcontratado pelo mesmo engenheiro que era responsável pelo serviço de saúde.
- O gerente se defendeu argumentando que seu comportamento era semelhante ao de um médico que exercia a profissão privada apesar de ser médico no serviço público.
- Sua conduta foi merecedora de sanção penal muito pesada nos tribunais, ante as jurisdições competentes, e também levou a uma série de reflexões e prescrições da parte da Comissão de Corrupção e Crime.

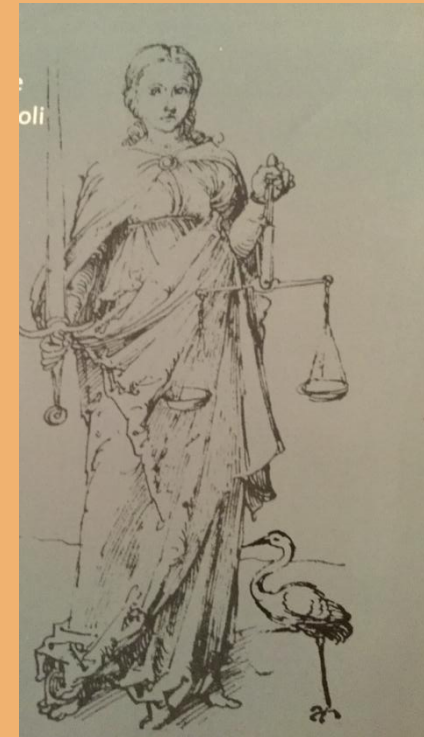
Cfr. anche 'Annual Report 2015-2016, Independent Commission against Corruption, South Australia, pag. 40.

"Para poder ser efetivamente dirigente, se deve demonstrar ter e saber inspirar nos colaboradores um estilo (ethos) em saber sempre dar conta do seu próprio agir, profissional e pessoal. Uma organização que respeita as leis e os procedimentos corretos é assim porque reflete o exemplo de seus gerentes ou daqueles do nível superior. Esses devem ter a experiência e a objetividade de identificar as vulnerabilidades dos indivíduos, grupos e áreas de trabalho e devem ser capazes de lidar com uma conduta imprópria, agindo imediatamente para mitigar os riscos ". Ver lições da investigação, cit., P. 7.

- A Comissão observa, em primeiro lugar, que os procedimentos contratuais ocorridos no hospital investigado são caracterizados por uma combinação de práticas que sempre foram seguidas, usos locais e ajustes informais.
- Se demonstraram estar desprovidos de consistência e estrutura adequadas e não em conformidade com as diretivas formuladas pelo sistema de saúde.
- Se evidencia uma falta gravíssima de controle e supervisão, dado que a direção da estrutura sanitária havia dado ao gerente uma não merecida confiança e excessiva discricionariedade, e este construiu um monopólio ao interno de seu campo de ação.
- A partir disso é derivado o comportamento corrupto: falta de vigilância, insuficiente prestação de contas das próprias escolhas e alta discricionariedade.

Casos de corrupção na saúde na Colômbia

- Com base na Lei no. 1751, de 16 de fevereiro de 2015, da República da Colômbia, se sanciona, no art. 12, que o direito fundamental à saúde compreende a possibilidade dos cidadãos de participarem das decisões adotadas pelo sistema sanitário
- Transparência e participação dos cidadãos são instrumentos que o sistema jurídico colombiano buscou garantir, sobretudo ao entrar em vigor a Lei no. 1474, de 12 de julho de 2011, que introduz amplas medidas de prevenção da corrupção, considerada a relevância do fenômeno a combater.



*Albrecht Durer, Giustizia con
cicogna, tratta da una tarocco,
1495-1499*

Direito à saúde e corrupção

"Da época da conquista espanhola, nunca as nações em desenvolvimento viram um saque tão drástico da própria riqueza como aquele que aconteceu atualmente causados pela corrupção", segundo G. Zucman, A Riqueza escondida das Nações, University Chicago Press, 2015, citado no VI informe de dezembro 2016 da Commission Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupcion, intitulado: "A Corrupção Triunfa quando Falta aParticipação". www.ciudadanoscontralacorrupcion.org

- A Colômbia apresenta um significativo nível de corrupção percebida, sobretudo em nível de governos locais
- A corrupção, a partir de formas tradicionais como no campo da contratação, assumiu a nova forma de "captura do Estado" em nível das instituições locais, às vezes nas mãos de poderes econômicos que atuam com métodos criminais.
- Por outro lado, deve-se notar que a Colômbia é um dos países latino-americanos mais estáveis politicamente, em nível nacional. Por isso mesmo, tem um sistema regulatório para prevenir e combater a corrupção.
- Além disso, pode-se ver como a sociedade civil desempenha um papel importante de "cães de guarda": associações e grupos de cidadãos, tanto em nível nacional como local, são muito ativos e realizam um controle efetivo, graças aos muitos instrumentos garantidos pela Constituição que asseguram o direito à informação.

(Cfr. Risks of corruption to state legitimacy and stability in fragile situations, by S.Dix, K.Hussmann, G.Walton, Anti-corruption resource centre, U4 Issue, May 2012 no. 3, pagg. 23 e seguenti. www.U4.no)

Especificamente no setor de saúde, a corrupção, de acordo com o próprio Ministério da Saúde, "é o principal problema do sistema" e "não tem precedentes em termos de comparação com todo o passado, especialmente em nível de administrações descentralizadas", de acordo com o Procurador-Geral. (Segundo "Experiências e lições de um Observatório de Saúde na Colômbia, Universidade de Antioquia, 2011, p. 163).

- “A corrupção infecta a política sanitária, distorce as prioridades de gastos, limita o acesso aos serviços e pode levar à administração de tratamentos impróprios”, segundo a Transparência Internacional de 2006, Florez, cit. in ‘Experiências’, pag. 164.
- Sobretudo nas entidades territoriais, a corrupção gera contratos fraudulentos, favores políticos em nomeações e superfaturamento.
- Com base na Lei 100/1993, que modificou profundamente o sistema sanitário, foi instituída, com funções de controle administrativo e de gestão, a Superintendência de Saúde.
- O controle exercido pela Superintendência é considerado muito importante, ao lado daquele exercido por outros órgãos do Estado, e requer grande esforço em investigações complexas, (ver Karen Blixen, "A corrupção do setor de Saúde", atos do Seminário Internacional sobre Transparência em Saúde, 2013, relatado em www.agenciadenoticias.unal.edu.co).

Existem, portanto, alguns casos significativos examinados pela Superintendência de Saúde, discutindo os elementos relevantes, a fim de elaborar considerações gerais. As investigações deste órgão têm caráter prevalentemente administrativo e fiscal.

- Um dos casos mais egrégios de corrupção foi o acontecido na cooperativa sanitária Saludcoop.
- Tal ente jurídico, liquidado por deliberação da Superintendência de Saúde de 24 de novembro de 2015, no. 2414, expandiu sua rede de escritórios, clínicas e centros médicos, omitindo, no entanto, o pagamento de serviços aos seus fornecedores e alocando alguns dos recursos que entraram em suas caixas e que foram registrados como despesas gerais.
- Inicialmente houve a intervenção da Inspeção-Geral da República, iniciando uma investigação que levou ao julgamento fiscal mais importante do país. Veja Riv. Desenvolvendo ideias, Llorente e Cuenca, sistema de saúde colombiano: bem concebido e mal implementado?, n. 6/2015



Caravaggio, I bari, 1594

Outro caso de teor semelhante foi objeto da resolução de 28 de dezembro de 2015, no. 2519 da Superintendência e analisou um serviço autônomo de saúde do estado, chamado Casa de Previsão Social de Comunicações (Caprecom). Foi protagonista do que é considerado por um dos maiores acordos de corrupção na Colômbia. Cfr. www.laotracara.com S.A. Pinto

- Descobriu-se que a empresa contratou cooperativas de intermediação de trabalho, de modo que, apesar de ter somente cerca 450 cooperados, colaborou com cerca de 7.000 contratados.
- Mas dos enormes recursos públicos concedidos às cooperativas para esses contratos, apenas metade chegava aos trabalhadores e Caprecom mantinha o resto. Veja El Tiempo, 24 de março de 2012, Juan Gossain



Plazoleta de las esculturas, F. Botero , 1932, Medellín.

- Molto recentemente la Superintendenza investigò fatti accaduti nel Ospedale La Maria de Medellín.
- In giugno scorso evidenziò gli elementi scoperti gli elementi scoperti dopo un'udienza, il che rivelerebbe atti di corruzione che sottraevano risorse al sistema di sanità, tra i quali:
- Chirurgie eseguite e non fatturate, per favorire alcuni pazienti e parenti dei gestori dell'ospedale;
- Omissione nei registri dei farmaci e acquisti degli stessi;
- Finanziamento di servizi di sanità a favore di alcuni pazienti e dipendenti;
- Manipolazione del processo di fatturazione, bilancio e inventario;
- Terceirizzazione del lavoro - come nel caso precedente - nel quale più del 70% dei lavoratori sono esterni all'ospedale e partecipano di soli due sindacati;
- Assenza di controllo
- www.supersalud.gov.co/noticias



Rembrandt, *Tempesta sul mare di Galilea*, 1633

Outros casos significativos de uso indevido de recursos de públicos no âmbito de saúde pública, por meio de corrupção, foram os casos envolvendo a Empresa de loterias e apostas permanentes do Atlântico, da associação Barrios Unidos de Quibdo e da Associação Indígena Zenu San Andrés de Sotavento Córdoba, respectivamente o assunto das deliberações de 9 de março de 2009, no. 291, 31 de janeiro de 2017, nº. 190 e 27 de março de 2017, no. 527, da Superintendência, que ordenou o seqüestro administrativo de bens ou a liquidação forçada.

- A partir de tais casos se extrai a convicção de que a corrupção na saúde é generalizada e grave, e a impunidade é alta, a capacidade de investigação insuficiente e as sanções muito leves; no entanto, muitas pessoas em altos níveis administrativos foram investigadas e julgadas culpadas. O governo também começou a aumentar a cooperação interinstitucional, com controle integrado e uma estratégia de supervisão que busca precisamente casos de corrupção de alto nível, como S. Dix et al., Riscos de corrupção, cit., pag. 25.
- Muitas reformas legislativas, começando com as normas anticorrupção da Lei de 2011, representaram um grande passo à frente. As principais condições para uma melhoria mais importante são a participação efetiva da sociedade civil, bem como uma legislação que dê possibilidade de acesso total à informação.
- Um caminho que não é fácil, mas que é possível de seguir, de acordo com alguns, melhorando a transparência dos processos decisoriais, em particular nas aquisições, reforçando os planos anticorrupção em tal forma, atribuindo assim aos pacientes o poder de controle que os mesmos esperam
- A anticorrupção se demonstra uma estrada para realizar efetivamente o direito à saúde.

Consciência civil e instrumentos jurídicos de garantia ao direito à saúde, na forma de participação e controle social, seguem de mãos dadas.

Gostaria de concluir esta análise sumária de casos de corrupção com uma pequena homenagem à cidade que nos acolhe, citando... um caso de bom êxito na luta contra a corrupção.

Viajou-se no espaço, mas pode ser interessante fazê-lo ao também no tempo, dado que o comportamento humano tem constantes, e as soluções às vezes são semelhantes.

- Um italiano de Piacenza, Tedaldo Visconti foi arcebispo de Liège de 1246 a 1271, quando, mesmo diante da pressão exigente dos cidadãos, denunciou publicamente a corrupção do bispo; Tedaldo, que se tornou o Papa Gregório X, com amplas opiniões e reformador profundo da Igreja, fez depor o bispo da cidade de Liège.
- http://www.treccani.it/enciclopedia/beato-gregorio-x_%28Enciclopedia-dei-Papi%29/
- Um bom exemplo ante litteram de participação de cidadãos e de coragem administrativa, bases para a prosperidade de uma comunidade.



Muito obrigado!

*'Oh quanto male si fa a volte, a non considerare
quel che si dovrebbe fare! Tali lassano l'arti per
andare a furare, guastano la città per non fare
il mestiere loro e vanno a robbare nel contado,'
Bernardino da Siena, prediche sul Campo di
Siena, 1427.*



*Grazie particolare a Luciana
Carpanež per la preziosa
collaborazione!*