



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

**Autos n. 2007.83.02.000860-6**

**Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.**

**Réu(s): SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO e OUTROS.**

**Sentença Tipo A.**

### Sentença

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MATÉRIAS PRÉVIAS REJEITADAS. INCORRÊNCIA NAS COMINAÇÕES DA LEI N. 8.429/92. UM DOS RÉUS EM RELAÇÃO A QUEM NÃO HÁ DADOS SEGUROS PARA CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Ação por improbidade administrativa.

2. Pendente de análise a constitucionalidade da Lei n. 8.429/92 pelo STF, Corte por excelência para o assunto, com indicação positiva de constitucionalidade num primeiro momento, rejeita-se proposição em sentido diverso, sendo certo que, na seara particular do juízo, não existiu vício formal no processo



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

legislativo que culminou com a referida lei, muito menos está imbuído seu teor de inconstitucionalidade.

3. Aplica-se a Lei n. 8.429/92 aos agentes políticos.

4. Inicial que se mostra apta, bem descrevendo as condutas.

5. Legitimidade passiva presente, eis que acionados então ocupantes de cargos públicos.

6. Descabimento de chamamento ao processo, ausentes as hipóteses do art. 77 do CPC.

7. A solidariedade em sede da Lei n. 8.429/92 resulta da própria legitimidade passiva para a ação por improbidade administrativa, que é a mais ampla possível, nos termos dos arts. 1º. e 2º. da Lei n. 8.429/92.

8. Assentada, até porque constante na Constituição Federal (art. 37, § 5º), a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário.

9. Matérias prévias rejeitadas.

10. Malversação de recursos públicos de saúde por condutas diversas, dentre as quais a cobrança indevida



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

de inúmeros procedimentos não comprovados, a simultaneidade de cobranças em razão do mesmo procedimento, a cobrança de diárias de permanência a maior e a ausência de comprovação de atos cirúrgicos, tudo em desconformidade com a sistemática normativa pertinente, notadamente as Portarias editadas pelo SUS.

11. No caso do ex-Prefeito durante os períodos objetos da presente causa, os elementos não permitem lastrear sua participação. Se é fato que a mera delegação de atribuições e competências, por si só, não afasta a responsabilidade dos agentes públicos, igualmente certo é que nesses autos todos os atos tidos por ilegais/irregulares foram praticados pelos ordenadores de despesas (Secretários Municipais de Saúde) em conjunto com os Diretores da Unidade Mista São José, sem a participação comprovada do ex-Prefeito.

12. Ressarcimento e incorrência nas cominações da Lei n.º. 8.429/92.

13. Procedência parcial.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

**Vistos...**

**I. Relatório**

1. Cuida-se de Ação por Improbidade promovida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face de **SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO, MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES, ROSA VIRGÍNIA TOSCANO DA SILVA, OSCAR CAPISTRANO DOS SANTOS E CÉLIA MARIA DE FARIAS**.

2. Nela, aduz-se: a) auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS junto à Secretaria Municipal de Saúde, na Unidade Mista São José e no Hospital Regional Jesus Pequenino, todos situados no Município de Bezerros/PE, teve resultado final no Relatório de Auditoria nº 1125/2003 (fls. 127/263 do anexo I do PA 1.26.000.000467/2003-49); b) irregularidades foram detectadas na auditoria promovida na Unidade Mista São José, concernentes aos períodos de janeiro a junho de 1998; julho a dezembro



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

de 1999 e 2000; e janeiro a março de 2003; c) durante a auditoria, realizada em meados de 2003, buscou-se averiguar a correta aplicação das verbas oriundas do Sistema Único de Saúde – SUS, destinadas à aludida municipalidade, bem assim no que atine às graves irregularidades detectadas em auditoria realizada pela Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco na Unidade Mista em questão (fls. 41/78 do PA); d) conforme Portaria MS/GM n.º 1414, de 16.12.99, publicada no DOU de 17.12.99, o Município de Bezerros foi habilitado na condição de Gestão Plena no Sistema Único de Saúde, condição na qual recebe transferências do Ministério da Saúde, na modalidade fundo a fundo, ou seja, sem a necessidade de convênio ou instrumentos congêneres e segundo critérios e parâmetros de cobertura assistencial, de acordo com a Lei n.º 8.080/90, regulamentada pelo Decreto n.º 1.232/94 (os recursos são repassados diretamente do Fundo Nacional de Saúde – FNS para o Fundo Municipal de Saúde de Bezerros); e) no relatório, o órgão auditor estampa uma sequência de irregularidades no âmbito da mencionada Unidade de Saúde, dentre as quais a cobrança indevida de inúmeros procedimentos não comprovados, a simultaneidade de cobranças em razão do mesmo procedimento, a cobrança de diárias de permanência a maior e a ausência de comprovação de atos cirúrgicos, tudo em desconformidade com a sistemática normativa pertinente, notadamente com as Portarias editadas



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

pelo SUS; f) com fundamento nas constatações levantadas pela auditoria, consistentes na malversação de dinheiro público, e considerando a natureza público-municipal da unidade de saúde em apreço, resta irrefutável a responsabilização dos agentes públicos incumbidos da ordenação das despesas da entidade auditada; g) OSCAR CAPISTRANO DOS SANTOS ocupou o cargo de Diretor Clínico da Unidade Mista São José, em Bezerros, no interregno de janeiro de 1998 a dezembro de 1999, durante a gestão do ex-Prefeito municipal Lucas Carneiro Soares Cardoso (1997/2000), já falecido. Nesta ocasião, ROSA VIRGINIA TOSCANO DA SILVA exercia o cargo de Secretária Municipal de Saúde, respondendo, juntamente com o ex-gestor público, solidariamente, pelos atos levados a efeito pelo diretor clínico; h) consta em planilha elaborada pelo DENASUS, acostada às fls. 172/196 do PA, a descrição, ponto por ponto, dos motivos das glosas e os respectivos documentos comprobatórios. Nesse liame, atribui-se ao Sr. OSCAR CAPISTRANO as irregularidades traçadas nos itens 01 (fls. 174/175), 04 (fls. 181/182), 06 (fls. 184/187) e 09 (fls. 190/194), todas do anexo I do PA 1.26.000.000467/2003-49, assim enumerados pelo DENASUS, a saber: (a) a cobrança indevida de 4.184 (quatro mil, cento e oitenta e quatro) procedimentos não comprovados; (b) a cobrança simultânea de procedimentos; (c) a ausência de comprovação de 31 (trinta e um) atos



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

cirúrgicos; (d) a cobrança de 315 (trezentos e quinze) diárias de permanência a maior, sem solicitação e autorização; (e) a internação com permanência hospitalar inferior a 50%, tempo médio previsto na tabela do Sistema de Internação Hospitalar (SIH/SUS); (f) a ausência de 70 Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) /Prontuário na Unidade; (g) três prontuários com ausência de prescrição e evolução médica; (h) emissão indevida de segunda AIH na vigência da primeira; (i) emissão indevida de AIH com laudo médico não autorizado pela Secretaria Estadual de Saúde; (j) solicitação de internação (laudo médico) com data posterior (um mês) à internação do paciente; i) tais anormalidades detectadas perfazem o total de R\$ 38.981,71 (trinta e oito mil, novecentos e oitenta e um reais e setenta e um centavos), referindo-se ao total de glosas a serem restituídas pelo ex-Diretor Clínico, em solidariedade passiva com ROSA VIRGINIA TOSCANO DA SILVA, sendo os valores são de dezembro de 1999; i) igualmente, ROSA VIRGÍNIA TOSCANO DA SILVA, na qualidade de Diretora Clínica da Unidade de Saúde São José, entre janeiro de 2000 a março de 2002, rendeu ensejo à cobrança de procedimentos não devidos, somados um a um, na ordem de R\$ 35.782,54 (trinta e cinco mil, setecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos), em valores de março de 2002; j) no lapso de tempo referido, estiveram na posse do cargo de Secretário de Saúde Municipal, OSCAR



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

CAPISTRANO DOS SANTOS (maio a dezembro de 2000), e MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES (a partir de janeiro de 2001). Ocupando a Chefia do Executivo do Município, SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO (dezembro de 2001 a dezembro de 2004), que assumiu o cargo em razão do óbito do ex-prefeito Lucas Carneiro Soares Cardoso (2000/2001). Como ordenadores de despesa e agentes hierárquicos superiores, os réus referidos neste parágrafo eram plenamente cômicos da conduta relatada pela diretora clínica ROSA VIRGÍNIA TOSCANO DA SILVA, sendo igualmente responsáveis por seus atos nessa medida, eis que se trata de pequeno município, em que o prefeito e seus secretários possuem ingerência direta em todas as esferas da administração; k) segundo exposição pormenorizada contida na planilha de glosas, imputa-se à Diretora as impropriedades constantes dos itens 02 (fls. 176/178), 07 (f. 188) e 10 (fls. 195/196) todas do anexo I do PA 1.26.000.000467/2003-49, vale dizer: (a) cobrança indevida de 28 (vinte e oito) procedimentos com período de observação inferior a 04 (quatro) horas; (b) realização de 06 (seis) procedimentos, porém cobrado do SUS procedimentos distintos; (c) cobrança de 04 (quatro) procedimentos a maior; (d) cobrança indevida de tratamento de hemodiálise fora do domicílio, com percurso inferior a 50km, contrariando o art. 1º, § 4º da Portaria MS/SAS nº 55/98; (e) procedimento 07.061.02-1 cobrado no código 07.062.01-2, com valores





PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

cobrados a maior; (f) cobrança de 98 (noventa e oito) diárias de permanência a maior, sem solicitação e autorização; (g) 03 internações com permanência hospitalar inferior a 50%, em desacordo com a tabela do SUS; (h) ausência de 13 AIH's/ Prontuário na Unidade; (i) nome e data de nascimento do paciente diferem da AIH simulada e o Prontuário; (j) 02 (duas) solicitações de internação (laudo médico) com data posterior (um mês) à internação do paciente; 04 (quatro) emissões indevidas de segunda AIH na vigência da primeira; l) evidencia-se, assim, a prática de condutas ímprobas, em que o dinheiro público foi gasto em dissonância com a sistemática legal, reclamando, por via de consequência, a escorreita restituição dos valores mencionados aos cofres públicos, à cargo de seus responsáveis; m) CÉLIA MARIA DE FARIAS, passou a ocupar o cargo de Diretora Clínica da Unidade de Saúde São José, a partir de janeiro de 2003, circunstância em que estava à frente da Secretaria de Saúde Municipal, MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES, desde janeiro de 2001, na gestão do ex-Prefeito SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO (2001/2004); n) como ordenadores de despesa e agentes hierárquicos superiores, MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES (secretário) e SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO (prefeito) eram plenamente cômicos da conduta relatizada pela diretora clínica CÉLIA MARIA DE FARIAS, sendo igualmente responsáveis por seus atos



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

nessa medida. Vale ressaltar que se trata de pequeno município, em que o prefeito e seus secretários possuem ingerência direta em todas as esferas da administração; o) de acordo com a análise contábil e pericial realizada pelo DENASUS, as glosas efetuadas e responsabilizadas à Diretora, somadas uma a uma, contabilizam a cifra de R\$ 16.558,98 (dezesesseis mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos), importância que corresponde à diversas irregularidades verificadas entre janeiro e março de 2003, delineadas nos itens 03 (fls. 179/180), 05 (fls. 182/183) e 08 (f. 189) da planilha de glosas, todas anexo I do PA 1.26.000.000467/2003-49; p) restaram comprovadas: (a) a cobrança indevida de 279 (duzentos e setenta e nove) procedimentos não comprovados; (b) cobrança de 04 (quatro) procedimentos em simultaneidade; (c) cobrança de 10 procedimentos a maior; (d) realização de 455 (quatrocentos e cinquenta e cinco) exames de eletrocardiogramas não comprovados e correspondentes ao mesmo número de consultas; (e) ausência de comprovação de 47 (quarenta e sete) atos cirúrgicos; (f) cobrança de 42 (quarenta e duas) diárias de permanência a maior, sem solicitação e autorização; (g) 03 (três) internações com permanência hospitalar inferior a 50%, tempo médio previsto na tabela do SIH/SUS (alta precoce); p) quanto a OSCAR CAPISTRANO DOS SANTOS e VIRGINA TOSCANO DA SILVA, responsáveis diretos pelos cargos em



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

comissão, transcorreu mais de cinco anos, com a superveniência da precrição (art. 23, II, da Lei 8.429/93), sendo cabível, tão-somente, a restituição do dano causado ao erário, cuja ação é imprescritível (art. 37, § 5.º, da Constituição Federal); q) quanto a SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO, MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES E CÉLIA MARIA DE FARIAS, a Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) aplica-se integralmente, não havendo falar em prescrição, a obstar sua adoção. Pediu: I) a condenação solidária de Responsáveis solidários: OSCAR CAPISTRANO DOS SANTOS (diretor clínico) e ROSA VIRGINIA TOSCANO DA SILVA (secretária de saúde) ao ressarcimento ao erário no de R\$ 38.981,71 (trinta e oito mil, novecentos e oitenta e um reais e setenta e um centavos), em valores de dezembro de 1999, recaindo correção monetária e juros de mora (referentes a condutas apuradas de janeiro de 1998 a dezembro de 1999); II) a condenação solidária de ROSA VIRGINIA TOSCANO DA SILVA (diretora clínica), OSCAR CAPISTRANO DOS SANTOS (secretário de saúde), MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES (secretário de saúde) e SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO (prefeito) no ressarcimento ao erário no valor de R\$ 35.782,54 (trinta e cinco mil, setecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos), em valores de março de 2002, recaindo correção monetária e juros de mora (referentes a condutas



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

apuradas de janeiro de 2000 a março de 2002); III) a condenação solidária de CÉLIA MARIA DE FARIAS (diretora clínica), MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES (secretário de saúde) e SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO (prefeito) no ressarcimento do valor de R\$ 16.558,98 (dezesesseis mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos), em valores de março de 2003, recaindo correção monetária e juros de mora (referente a condutas de janeiro a março de 2003), bem como nas outras penalidades do art. 12, II, da Lei 8.429/93; IV) demais cominações de estilo.

3. Acostou documentos (Inquérito Civil em Apenso).

4. Notificados na fase do preliminar (art. 17, § 7º da Lei n. 8.429/92, com a redação da MP n. 2.225-45, de 04.09.2001) o réu MARCO JOSÉ aduziu (fls. 40-45): a) o Município de Bezerros é contemplado com o sistema de Gestão Plena do SUS, o que significa dizer que os recursos de saúde são transferidos pela União do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Bezerros; b) disso resulta que não há convênio da Unidade Mista São José com o Município, de sorte a ensejar que aquela instituição cobre por serviços prestados à população, pois pertence à Administração Municipal; c) houve falhas nos registros de informações; d) não tendo havido despesa indevida ao erário, não há



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

responsabilizar o ordenador de despesas; e) não houve ato de improbidade administrativa. Pediu a rejeição da exordial.

5. Não trouxe documentos.

6. CÉLIA (fls. 66-77) argumentou: a) é o caso de chamamento ao processo de CARLOS FRANCISCO DA SILVA, ex-Diretor Geral da Unidade Mista São José na época da auditoria, porque sempre esteve à frente da Secretaria Municipal de Saúde, juntamente com o Secretário MARCO JOSÉ GUILHERME PONTES, e, ainda, porque ele assinou várias AIH's; b) não há provas de que tenha contribuído para a prática de ato de improbidade; c) não assinou qualquer laudo para AIH, nunca tendo exercido a função de Chefe de Clínica, sendo a portaria que a nomeou fruto de conluio entre CARLOS FRANCISCO DA SILVA com o Secretário Municipal de Saúde MARCO JOSÉ GUILHERME PONTES. Pediu o acatamento de seus argumentos.

7. Carreou seus documentos.

8. O réu SAMUEL (fls. 98-104) aduziu: a) não exerceu, mesmo enquanto Prefeito, a função de ordenador de despesas, o que tocava ao Secretário Municipal de Saúde MARCO JOSÉ GUILHERME PONTE; b) o Município de Bezerros é contemplado com o sistema de Gestão Plena do SUS, o que significa dizer que os recursos de saúde são transferidos



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

pela União do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Bezerros; c) disso resulta que não há convênio da Unidade Mista São José com o Município, de sorte a ensejar que aquela instituição cobre por serviços prestados à população, pois pertence à Administração Municipal; d) houve falhas nos registros de informações; e) não sendo ordenador de despesas, não pode ser responsabilizado por tal; f) não houve ato de improbidade administrativa. Deve a inicial ser rejeitada.

9. Trouxe documentos.

10. Já OSCAR (fls. 119-128) afirmou: a) é parte ilegítima quanto ao período que vai de janeiro de 1998 a dezembro de 1999, já que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde e não de Diretor de Hospital; b) deu-se a prescrição; c) formalmente inconstitucional a Lei n. 8.429/92. Pediu a rejeição da exordial.

11. Juntou seus documentos.

12. ROSA (fls. 133-140) alegou: a) inconstitucionalidade formal da Lei n. 8.429/92; b) a descrição feita na inicial quanto aos cargos que ocupou não coincide com a verdade, de sorte que não pode ser responsabilizada; c) à míngua de lei, descabe responsabilização solidária; d) o Município de Bezerros é contemplado com o sistema de Gestão Plena do SUS, o que significa dizer que os recursos de saúde são transferidos



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

pela União do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Bezerros; e) disso resulta que não há convênio da Unidade Mista São José com o Município, de sorte a ensejar que aquela instituição cobre por serviços prestados à população, pois pertence à Administração Municipal; f) houve falhas nos registros de informações; e) não houve ato de improbidade administrativa. Deve a inicial ser rejeitada.

13. Juntou documento.

14. Houve decisão positiva de admissibilidade do art. 17, § 7º da Lei n. 8.429/92, com a redação da MP n. 2.225-45, de 04.09.2001 (fls. 149-151), da qual tirou-se agravo não julgado no mérito até essa data (fls. 220-229).

15. Já em contestação CÉLIA (fls. 184-19) argumentou: a) ausência de materialidade dos fatos contra si imputados; b) acusação genérica; c) “irrazoabilidade na instauração de persecução judicial calcado em conceito subjetivo e indeterminado de moralidade administrativa, sem comprovação da prática de desvio de verba pública, que o autor da ação, a despeito de ser parcial, já consignou não ter existido”. Pediu a improcedência.

16. Sem documentos.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

17. OSCAR contestou (fls. 271-285) e escreveu: a) inaplicabilidade da Lei n. 8.429/92 aos agentes políticos; b) formalmente inconstitucional a Lei n. 8.429/92; c) é parte ilegítima quanto ao período que vai de janeiro de 1998 a dezembro de 1999, já que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde e não de Diretor de Hospital; d) deu-se a prescrição. Pediu improcedência.

18. Carreou documentos.

19. ROSA (fls. 291-307) alegou: a) inconstitucionalidade formal da Lei n. 8.429/92; b) a descrição feita na inicial quanto aos cargos que ocupou não coincide com a verdade, de sorte que não pode ser responsabilizada; c) inaplicável a Lei n. 8.429/92 aos agentes políticos; d) à míngua de lei, descabe responsabilização solidária; e) o Município de Bezerros é contemplado com o sistema de Gestão Plena do SUS, o que significa dizer que os recursos de saúde são transferidos pela União do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Bezerros; f) disso resulta que não há convênio da Unidade Mista São José com o Município, de sorte a ensejar que aquela instituição cobre por serviços prestados à população, pois pertence à Administração Municipal; g) houve falhas nos registros de informações; h) não houve ato de improbidade administrativa; i) prescrição. Deve a inicial ser rejeitada.





PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

20. Trouxe documentos.
21. Os réus SAMUEL e MARCO (fls. 311-325) aduziram:
- a) os ordenadores de despesas só podem ser responsabilizados se aquiesceram a despesas irregulares, o que não é o caso;
  - b) o Município de Bezerros é contemplado com o sistema de Gestão Plena do SUS, o que significa dizer que os recursos de saúde são transferidos pela União do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde de Bezerros;
  - c) disso resulta que não há convênio da Unidade Mista São José com o Município, de sorte a ensejar que aquela instituição cobre por serviços prestados à população, pois pertence à Administração Municipal;
  - d) houve falhas nos registros de informações;
  - e) não houve ato de improbidade administrativa. Deve a pretensão ser rejeitada.
22. Trouxeram documentos.
23. A UNIÃO requereu o ingresso no pólo ativo, quanto ao ressarcimento, mantido o pleito quanto ao MPF pelas demais sanções por improbidade administrativa (fls. 631-635).
24. Réplica ofertada.
25. Audiência de instrução realizada, onde colhida a prova oral (fls. 135-142).



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

26. Seguiram-se as razões finais de quem quis apresentá-las (fls. 746, 748-750, 754-761, 765-770, 772-776 e 778-801).
27. Era, em síntese, o que merecia ser detalhado.

## **II. Fundamentação**

### ***Previamente***

#### *Constitucionalidade da Lei n. 8.429/92*

28. A matéria está *sub judice* no STF, através da Adin n. 2.182-DF, não tendo havido julgamento de mérito ainda. Em sessão de 14.06.2007, foi rejeitada a viabilidade de análise da constitucionalidade material da norma. Ainda pende o julgamento tão somente da questão formal. Antes, houve medida cautelar, rejeitada nos termos seguintes:

“EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.429, DE 02.06.1992, QUE DISPÕE SOBRE AS SANÇÕES APLICÁVEIS AOS AGENTES PÚBLICOS NOS CASOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO EXERCÍCIO DE MANDATO, CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA, INDIRETA OU FUNDACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL OCORRIDO NA FASE DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA NO CONGRESSO NACIONAL (CF, ARTIGO 65).

1. Preliminar de não-conhecimento



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

suscitada pela Advocacia Geral da União: é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda a lei.

2. Projeto de lei aprovado na Casa Iniciadora (CD) e remetido à Casa Revisora (SF), na qual foi aprovado substitutivo, seguindo-se sua volta à Câmara (CF, artigo 65, par. único). A aprovação de substitutivo pelo Senado não equivale à rejeição do projeto, visto que "emenda substitutiva é a apresentada a parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto" (§ 4º do artigo 118 do RI-CD); substitutivo, pois, nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial.

3. A rejeição do substitutivo pela Câmara, aprovando apenas alguns dispositivos dele destacados (artigo 190 do RI-CD), implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo; caso contrário, dar-se-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa para outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo. Medida cautelar indeferida" (STF, Pleno, ADI-MC 2182-DF, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.03.2004, p. 16).

29. Sabe-se muito bem, as leis têm presunção de constitucionalidade (LUÍS ROBERTO BARROSO, *Interpretação e aplicação*



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

*da Constituição*, 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 174-188). Elas só podem deixar de ser aplicadas se forem tidas por inconstitucionais. E para tanto há que observar-se o devido processo legal, inclusive constitucional (art. 97, princípio da reserva de plenário), à exceção óbvia do juízo monocrático.

30. Daí porque, pendente a matéria da apreciação da Corte por excelência para o assunto, com indicação positiva de constitucionalidade num primeiro momento, rejeita-se tal proposição, sendo certo que, na seara particular do juízo, não existiu vício formal no processo legislativo que culminou com a referida lei, muito menos está imbuído seu teor de inconstitucionalidade.

*Aplicabilidade da Lei n. 8.429/92 aos agentes políticos*

31. Em 13.06.2007 o STF julgou a Reclamação n. 2.138, redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, com teor ainda não publicado (ver Informativo STF n. 471). Pelo julgado, entendeu-se que a Lei n. 8.429/92 não se aplica aos agentes políticos, somente sujeitos aos crimes de responsabilidade, com julgamento nos foros próprios, nos conformes da Lei n. 1.079/50. Esse julgamento foi iniciado quando o STF possuía composição sensivelmente diferente e só restou finalizado agora, quando ainda pende discussão entre os novos membros.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

32. A intenção subjacente é, inegavelmente, restringir o julgamento às Cortes Recursais, inclusive superiores, onde a falta de estrutura para processamento, em todas as esferas federativas, tornam pouco crível a efetiva aplicação, quer da Lei n. 1.079/50, quer mais ainda da própria Lei n. 8.429/92.

33. Ocorre que a matéria não é pacífica, sendo certo que no seio do próprio STF já houve decisões em contrário (Petição n. 3.923 na Questão de Ordem/SP, rel. Min. Joaquim Barbosa – Informativo STF n. 471), julgada no mesmo dia da Reclamação n. 2.138, dando pela idoneidade da Lei n. 8.429/92 e do enquadramento dos atos dos agentes políticos como de improbidade. Nesse caso, afastou-se a aplicabilidade em face do trânsito em julgado do processo ensejador da reclamação, bem como pela inaplicação dos crimes de responsabilidade aos parlamentares. Além disso, impressões de outros membros do STF que não participaram do julgamento da Reclamação n. 2.138, noticiadas na mídia, já apontam que não vingará o entendimento.

34. Não fosse isso, é fato que o julgamento na Reclamação n. 2.138 confere efeitos meramente *inter partes*, já que não foi proferido em sede de controle abstrato, pelo que mais ainda há de se considerar a matéria como presumivelmente constitucional. Tanto isso é fato que em



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

23.07.2007, a Ministra Ellen Gracie, presidente do STF, determinou o arquivamento das Reclamações ns. 5.389, 5.391 e 5.393 ajuizadas por Prefeitos do Estado do Pará que pleiteavam a extensão dos efeitos do julgamento da Reclamação n. 2.138/DF, que determinou não ser aplicável a agente políticos somente naquele caso – a lei de improbidade administrativa.

35. Particularmente há de se ver que a Constituição Federal estabeleceu um regime de crimes de responsabilidade que tem conteúdo penal, donde, em momento algum, afasta a possibilidade de cominação de sanções de cunho não penal, mais especificamente administrativo.

36. Aliás, seguir tal tese dá a entender que nenhuma sanção administrativa seria possível, se aquele mesmo fato já houvesse sido previsto penalmente, de que jamais cogitou o direito brasileiro, que de longa data convive com coexistência da responsabilização penal e não-penal (*e.g.*, arts. 65 e 66 do Código de Processo Penal).

37. Daí porque tenho como constitucional a sujeição dos agentes políticos à Lei n. 8.429/92, não impedindo a continuidade do trâmite do caso concreto a pendência de julgamento da Adin n. 2.182-DF, eis que as leis presumem-se constitucionais e não o inverso.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

38. Ademais disso, razões de celeridade jurisdicional não só aconselham como *impõem um julgamento breve*.

*Inépcia da inicial*

39. Não sou partidário de exigência desmedida nas iniciais de ações por improbidade administrativa. De fato, a forma pela forma é desvio de objetivo-mor, a saber, a tutela jurisdicional. A ação regida pela Lei n. 8.429/92 é de cunho civil. Nada mais. Qualquer tentativa de conferir-lhe ares mais formais que isso não tem qualquer razão de ser.

40. Cinco são os réus acionados. A ré CÉLIA, que aduziu inépcia da denúncia, foi responsabilizada porque passou a ocupar o cargo de Diretora Clínica da Unidade de Saúde São José, a partir de janeiro de 2003, circunstância em que estava à frente da Secretaria de Saúde Municipal, MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES, desde janeiro de 2001, na gestão do ex- Prefeito SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO (2001/2004). Como ordenadores de despesa e agentes hierárquicos superiores, MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES (secretário) e SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO (prefeito) eram plenamente cômicos da conduta relatizada pela diretora clínica CÉLIA MARIA DE FARIAS, sendo igualmente responsáveis por seus atos nessa medida. De acordo com a análise contábil e pericial realizada pelo



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

DENASUS, as glosas efetuadas e responsabilizadas à Diretora, somadas uma a uma, contabilizam a cifra de R\$ 16.558,98 (dezesesseis mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos), importância que corresponde à diversas irregularidades verificadas entre janeiro e março de 2003, delineadas nos itens 03 (fls. 179/180), 05 (fls. 182/183) e 08 (f. 189) da planilha de glosas, todas anexo I do PA 1.26.000.000467/2003-49. Restaram comprovadas: (a) a cobrança indevida de 279 (duzentos e setenta e nove) procedimentos não comprovados; (b) cobrança de 04 (quatro) procedimentos em simultaneidade; (c) cobrança de 10 procedimentos a maior; (d) realização de 455 (quatrocentos e cinquenta e cinco) exames de eletrocardiogramas não comprovados e correspondentes ao mesmo número de consultas; (e) ausência de comprovação de 47 (quarenta e sete) atos cirúrgicos; (f) cobrança de 42 (quarenta e duas) diárias de permanência a maior, sem solicitação e autorização; (g) 03 (três) internações com permanência hospitalar inferior a 50%, tempo médio previsto na tabela do SIH/SUS (alta precoce).

41. A exordial bem atende aos reclamos do art. 282 do Código de Processo Civil. Expõe a bom modo os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido proposto.





PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

42. Como já abalizou a caneta autorizada de MOACYR AMARAL SANTOS: “A norma jurídica em que se tutela a pretensão poderá e mesmo convirá seja indicada. Mas não se impõe ao autor a indicação. A exposição dos fatos é suficiente para deles o juiz extrair o direito aplicável: *da mihi factum dabo tibi ius; iura novit curia*” (*Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, 2º. vol., 20ª. ed., Saraiva, p. 134). No mesmo sentido, Sobre o assunto, a pena autorizada de CALMON DE PASSOS: "O *nomen juris* que se dê a essa categoria jurídica ou o dispositivo de lei que se invoque para caracterizá-la são irrelevantes, se acaso erradamente indicados. O juiz necessita do fato, pois que o direito ele é que o sabe. A subsunção do fato à norma é dever do juiz, vale dizer, a categorização jurídica do fato é tarefa do juiz" (*Comentários ao Código de Processo Civil*, Vol. III, 8.ª ed., Forense, p. 159.).

43. Por outro lado, a existência ou não de provas bastantes é matéria de mérito.

44. Eventual invocativa do paralelo com a denúncia criminal não encontra amparo. A hermenêutica que buscava traços de similaridade das sanções impostas pela Lei n. 8.429/92 com o direito penal restou plenamente ultrapassada com o julgamento pelo STF da Adin n. 2.797-DF, que declarou a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 84 do Código de Processo Penal, introduzidos pela Lei n. 10.628/2002.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

45. Não fosse por isso, caminha absolutamente na contramão da história a restrição aos relevantes valores contidos na Lei n. 8.429/92, que deve ser interpretada em prol da sociedade e não de garantias de cunho meramente individual a inviabilizarem completamente seus anseios.

46. É, por exclusão, de direito não penal a Lei n. 8.429/92, donde não se poder invocar aplicabilidade de preceitos que lhes são próprios.

47. A preservação dos direitos políticos é uma faculdade conferida a qualquer do povo. Tanto não se faz ou mostra irrenunciável que o voto, conquanto obrigatório, pode deixar de ser exercido, sofrendo o eleitor as sanções previstas na lei eleitoral.

48. Mesmo que se admitisse a correção da tese de analogia do processo penal ao processo civil no caso em cotejo, ela também não seria feliz.

49. O art. 41 do Código de Processo Penal exige (1) a exposição do fato criminoso, (2) com todas as suas circunstâncias, (3) a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, (4) a classificação do crime e, quando necessário, (5) o rol de testemunhas.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

50. Ocorre que é entendimento antigo em processo penal que o réu defende-se dos fatos narrados na denúncia e não da tipificação feita (MIRABETE, *Processo penal*, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 1995, p. 129). Além do mais, a inicial descreve as condutas típicas nas quais os réus estariam inseridos.

51. Averigua-se, em síntese, a atuação de modo a lesar os princípios da Administração Pública. Ora, dentro desse contexto, é muito evidente que a inicial descreve o que necessário. Se os fatos ali contidos correspondem ou não à realidade, é matéria a ser enfrentada por conta do mérito.

52. A respeito do assunto, colaciono uma das mais autorizadas lições em processo penal, que é a de FERNANDO DA COSTA TOURINHO FILHO:

"A par dessas formalidades que devem ser observadas, embora não previstas em lei, deve a denúncia ou queixa conter:

a) a exposição do fato criminoso com todas as suas circunstâncias. Não há necessidade de minúcias, contudo não pode ser sucinta demais. Deve restringir-se ao indispensável à configuração da figura delitual penal e às demais circunstâncias que envolverem o fato e que possam influir na sua caracterização. Sempre que possível deve ser



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
 Seção Judiciária de Pernambuco  
 16ª Vara  
 Autos n. 2007.83.02.000860-6

feita alusão ao lugar, ano, mês, dia e hora em que o crime foi praticado, bem como referência aos instrumentos empregados e ao modo como foi cometido. Na denúncia ou queixa o Acusador pede a condenação do acusado ou querelado, e, para fazê-lo, deve imputar-lhe a prática de uma infração penal, a *causa petendi*, a razão do pedido de condenação. João Mendes Júnior dizia que a peça acusatória é uma exposição narrativa e demonstrativa. Narrativa porque deve revelar o fato com todas as suas circunstâncias, apontando o seu autor (*quis?*), os meios que empregou (*quibus auxiliis?*), o mal que produziu (*quid?*), os motivos (*cur?*), a maneira como o praticou (*quomodo?*), o lugar (*ubi?*) e o tempo (*quando?*). Estas expressões latinas correspondem às alemãs: *Wer?* *Was?* *Wo?* *Womin?* *Warum?* *Wie?* *Wann?*, "expressivamente designadas pelos sete W dourados da criminalística" (Código de Processo Tributário Nacional Comentado, coordenador Vladimir Passos Freitas, 4.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, pp. 129-130; os grifos e sublinhados não são do autor).

in Código Tributário Nacional comentado, Luiz Alberto Gurgel de Faria, coordenador Vladimir Passos Freitas, Ed. Revista dos Tribunais-1ª edição-1999, p.545)

53. Verifica-se claramente que a inicial é perfeitamente clara e apta para o que se presta. Aliás, o rigor formal, despido de



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

substrato, é injustificável. Mas, mesmo para os que entendem isso firmemente, deve ser alvitado que nos delitos plurissubjetivos (como seria o caso...), de ação homogênea, é entendimento comezinho que não se faz necessário descrever caso a caso, conduta a conduta. Veja-se:

“Nos delitos plurissubjetivos de condutas paralelas e nos eventualmente plurissubjetivos, quando as ações são homogêneas, não se torna imprescindível a individualização da atuação de cada agente – Recurso não provido” (STJ – RHC – rel. Félix Fischer – JSTJ 97/339).

“Cerceamento de defesa não configurado. Denúncia apta, não se fazendo necessária a reclamada especificação das atividades dos co-réus, pois não sucederam, no caso, ações separadas, mas atuação uniforme dos agentes” (STF – 1ª. T. – rel. Octavio Gallotti – DJU 6.8.93, p. 14.904).

“Exige a lei a descrição individualizada da conduta de cada co-autor ou partícipe quando são elas diversas, cada qual tendo praticado atos isolados e distintos dos demais. No caso, porém, da prática dos mesmos por todos os co-autores, nada impede que o relato seja feito de modo a englobar a atividade de todos numa mesma frase, colocando-se o sujeito no plural aos denominados ‘indiciados’ ou denunciados” (TACRIM-SP – HC – rel. Renato Talli – JUTACRIM/SP 68/152).

54. Daí porque rejeitada a matéria prévia invocada.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

55. Claro, e isso é evidente, que, em cada caso típico, a participação de A, B, C ou D poderá restar afastada, a ensejar a improcedência do pedido.

*Ilegitimidade passiva*

56. Como se sabe, a legitimidade é a pertinência da parte no processo com a relação jurídica material cuja discussão foi suscitada. É dizer que “é uma qualidade do sujeito em função de ato jurídico realizado ou a realizar” (CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, Execução civil, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1994, p. 418).

57. Ocorre que, em princípio, é o réu OSCAR apto a figurar no pólo passivo, já que ocupava cargo público no período apurado que possui direta relação com os fatos ensejadores dessa causa, sendo incabíveis em seara processual maiores digressões a luz da conformação dessa alegação à situação de direito material ou não.

*Chamamento ao processo*

58. As hipóteses de chamamento ao processo são aquelas previstas no art. 77 e incisos I (benefício de ordem entre fiadores), II (fiador acionado individualmente) e III (devedores solidários) do Código de Processo Civil. A invocativa feita pela ré CÉLIA para tanto não precisou exatamente em qual das situações seria o caso.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

59. De toda sorte, não há cabimento aqui, eis que não existe uma dívida previamente reconhecida. Pelo revés, está-se aqui a buscar a responsabilização da ré CÉLIA e outros por supostos atos de improbidade administrativa.

*Solidariedade*

60. A solidariedade em sede da Lei n. 8.429/92 resulta da própria legitimidade passiva para a ação por improbidade administrativa, que é a mais ampla possível, nos termos dos arts. 1º. e 2º. da Lei n. 8.429/92, já que se reputa agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função junto à Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como aquele que atuar junto a entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

61. Também incidente a Lei n. 8.429/92 (art. 3º), no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

62. Uma vez reconhecida a obrigação, aí sim é que se há de falar em solidariedade (já na execução), à qual não pode se integrar quem não fez parte do título obrigacional. Ainda que assim não fosse, as normas sobre solidariedade atinentes ao Código Civil somente se aplicam à Lei n. 8.429/92 subsidiariamente, eis que esta é um regime jurídico específico para a preservação da probidade administrativa.

***Mérito***

***Prescrição***

63. Muito assentada, até porque constante na Constituição Federal (art. 37, § 5º), a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário. *Verbis*:

EMENTA: MANDADO DE  
SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA





PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**

Seção Judiciária de Pernambuco

16ª Vara

Autos n. 2007.83.02.000860-6

UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq.  
DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE  
RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA  
CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO  
EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.  
INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO  
DA SEGURANÇA.

I – O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.

II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau.

III – Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.

IV - Segurança denegada” (STF, Pleno, MS 26.210-DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe-192 09.10.2008).

“EMENTA: ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - CONTRATAÇÃO SEM CERTAME LICITATÓRIO - PRESCRIÇÃO - AFASTAMENTO - MATÉRIA CONSTITUCIONAL - NÃO-APLICABILIDADE - AÇÃO CIVIL PÚBLICA RESSARCITÓRIA - IMPRESCRITIBILIDADE - RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. PRIMEIRA PRELIMINAR RECURSAL - ART.535, CPC. O acórdão foi sintético; no entanto, é perfeitamente possível dele extrair a tese jurídica fundamental: a prescritibilidade da pretensão deduzida em ação



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

civil pública de ressarcimento de danos.

2. SEGUNDA PRELIMINAR RECURSAL - IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA ESPÉCIE - MATÉRIA CONSTITUCIONAL. O acórdão tratou da questão sob fundamento exclusivamente infraconstitucional. Conhecimento possível. Preliminar rejeitada.

3. TERCEIRA PRELIMINAR RECURSAL - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO E DISSÍDIO NÃO-DEMONSTRADO. É possível a abstração da tese jurídica, o que permite a compreensão da demanda. Prequestionamento existente. A divergência foi comprovada por meio de documentos eletrônicos, extraídos do sítio eletrônico do STJ, o que atende aos requisitos regimentais dispostos nesta Corte.

4. MÉRITO. IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA RESSARCITÓRIA. "A ação de ressarcimento de danos ao erário não se submete a qualquer prazo prescricional, sendo, portanto, imprescritível. (REsp 705.715/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 2.10.2007, DJe 14.5.2008). Precedente do Pretório Excelso.

Recurso especial provido" (STJ, 2ª T., REsp 1.056.256-SP, rel. Min. Humberto Martins, DJ-e 04.02.2009).

*A inobservância da legalidade e da moralidade*

64. A administração pública rege-se, dentre outros, pelos princípios da legalidade e moralidade (art. 37, da Constituição Federal).



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

65. O princípio da legalidade diz respeito “à completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores só pode ser a dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito brasileiro” (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito Administrativo, 8ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 57). Já o da moralidade resulta que a “Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade dos princípios éticos”(autor e ob. cits., p. 69).

*A Lei n. 8.429/92*

66. Especificamente para o caso em tela, de serem citados os dispositivos pertinentes:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**

Seção Judiciária de Pernambuco

16ª Vara

Autos n. 2007.83.02.000860-6

patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**

Seção Judiciária de Pernambuco

16ª Vara

Autos n. 2007.83.02.000860-6

regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)”.

*O prejuízo ao erário*

67. Quadra consignar que em havendo ofensa a princípios e preceitos normativamente postos, não há amparo para dizer-se não ter havido prejuízo à Administração Pública.

68. A sociedade, como um todo, sofre prejuízo a partir das condutas indevidas apresentadas. Ainda que assim não fosse, o certo é que *as sanções por improbidade independem de efetivo prejuízo ao erário* (art. 11 da Lei nº. 8.429/92).

*A culpa*

69. Quer-se mesmo (sem sombra de dúvidas) que haja a responsabilização do administrador pela Administração que lhe toca chefiar. É saber, em tempos de moralidade pública (art. 37, *caput* da Constituição Federal) cuida-se de inequívoca tendência de não mais aceitar



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

a “pulverização” da responsabilidade do administrador público (ou seja, imputar culpa a um subalterno e assim sucessivamente), de modo a deixar sem imputação específica as responsabilidades impostas aos responsáveis de direito.

70. Na noção de competência funcional para decidir ou não a prática do ato, toca a responsabilização pelo exercício do mandato e da direção máxima do aparelho burocrático.

71. Não se há de esquecer que a delegação de competência visa tão somente a melhor realização dos serviços públicos:

“Pela delegação de competência o Presidente da República, os Ministros de Estado e, em geral, as autoridades da Administração transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação. O princípio visa assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender” (Hely Lopes Meirelles, Direito administrativo brasileiro, 21 ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 644).

72. Ora, quando o homem assume uma função pública sabe que o faz em prol da coletividade. Toda a sua atuação deve ser



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

voltada a esse fim. Dispondo desse encargo, é razoável dizer que pelo volume de serviço ou mesmo pela delegação alguém pode se ver livre da responsabilização pela gestão da coisa pública?

73. A meu ver, não.

74. A punição ao homem público por improbidade administrativa não cogita somente da espécie dolosa, como expresso aliás no art. 5º., da Lei nº. 8.429/92, que trata da improbidade administrativa (a que se recorre por similitude de raciocínio e não por se cogitar de sua ocorrência concretamente). Daí que é punível mesmo a conduta simplesmente culposa (*nula quaestio* quanto à dolosa), ainda que levíssima ou *lato sensu*.

75. Com efeito, pode “parecer de excessivo rigor legal, a punição do agente público que laborou culposamente para a consumação de lesão ao erário. Todavia, assim não é.

Os agentes públicos em geral, inclusive os que servem empresas estatais ou que de qualquer modo envolvam dinheiro público, têm a obrigação de se conduzir com a diligência no desempenho de suas funções, sendo incompatível com a natureza delas a imprudência e a negligência.

Agente público imprudente é o que age sem calcular as conseqüências, previsíveis para o erário, do ato que pratica. Negligente é o





PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

que se omite no dever de acautelar o patrimônio público. Tanto um como outro descumprem dever elementar imposto a todo e qualquer agente público, qual seja, o de zelar pela integridade patrimonial do ente ao qual presta serviços, à medida que trata-se de patrimônio que, não sendo seu, a todos interessa e pertence” (*Improbidade administrativa*, Marino Pazzaglini Filho *et alli*, 4ª. ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 79).

76. Essa negligência não é razoável, crível ou aceitável. E ela se constitui em culpa *in omittendo* (o agente é omissor no que lhe cumpre fazer – cfr. CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, *Responsabilidade civil*, p. 72)

*O caso concreto*

77. Está na Lei n. 8.080/90:

“Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

§ 1º Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da Seguridade Social, de outros Orçamentos da União, além de outras fontes, serão administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).

§ 4º O Ministério da Saúde acompanhará, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios. Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei”.

78. De fato, os recursos públicos da saúde são utilizados pelos entes federativos. O repasse é feito pelo Ministério da Saúde ou excepcionalmente por outros órgãos federais, com exceção dos recursos próprios dos demais entes federativos.

79. É muito patente que a administração de verbas públicas obedece fielmente ao princípio da legalidade estrita (art. 37, *caput* da Constituição Federal). Isso está no Decreto n. n. 1.232/94, que regulamentou a Lei n. 8080/90 no tangente ao repasse de verbas do Fundo Nacional de Saúde, de onde vieram os recursos respeitantes ao caso em julgamento:

“Art. 3º Os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde serão movimentados, em cada esfera de governo, sob a fiscalização do respectivo Conselho de Saúde, sem prejuízo da fiscalização



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

exercida pelos órgãos do sistema de Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União”.

80. Bateu-se nos autos pela ausência de prejuízo ao erário público, em face do Município de Bezerros estar cadastrado nos Sistemas de Gestões Plena e Compartilhada previstos na Portaria n. 2.203/96 do Ministério da Saúde.

81. Ocorre que o repasse de recursos não desonera os gestores e ordenadores de despesa da obrigação de bem administrar as verbas federais, como se fosse dado um cheque em branco para gastá-las como bem entenderem. Tanto é que continua a haver a fiscalização e prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União. Muito a propósito, o Enunciado 208 da Súmula do STJ (Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal).

82. Por outro lado, deve ser afastada a nomenclatura buscada no sentido de que houve “houve falhas nos registros de informações”. Efetivamente, constatou o Relatório do DENASUS que houve cobrança indevida de inúmeros procedimentos não comprovados, simultaneidade de cobranças em razão do mesmo procedimento, cobrança de diárias de permanência a maior e a ausência de comprovação de atos



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

cirúrgicos, tudo em desconformidade com a sistemática normativa pertinente.

83. Não consta dos autos nada que indique que as tais “falhas nos registros de informações”, em verdade, diziam respeito tão-somente ao controle burocrático e não a justificar procedimentos cirúrgicos e gastos indevidos.

84. Essa tese, incisivamente trabalhada, não encontra respaldo probatório.

85. Por outro lado, efetivamente, no caso do réu SAMUEL, ex-Prefeito durante os períodos objetos da presente causa, entendo que os elementos não permitem lastrear sua participação. Se é fato que a mera delegação de atribuições e competências, por si só, não afasta a responsabilidade dos agentes públicos, igualmente certo é que nesses autos todos os atos tidos por ilegais/irregulares foram praticados pelos ordenadores de despesas (Secretários Municipais de Saúde) em conjunto com os Diretores da Unidade Mista São José.

86. Nada, a não ser uma suposta consciência sobre essas condutas, autoriza supor isso. Nesse caso concreto, tenho que não há uma demonstração efetiva de sua participação de sorte a autorizar eventual procedência.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

87. Situação distinta a dos demais réus, em cada situação apontada. Ocuparam ora o cargo de Secretário(a) Municipal de Saúde, ora de Diretor(a) Clínica da Unidade Mista São José. O primeiro cargo é de ordenador de despesas por excelência, no tangente aos recursos de saúde; o segundo cargo é diretamente responsável pelos procedimentos burocráticos e pelo encaminhamento de valores da saúde.

88. À aduzida ausência de exercício dos cargos de Secretário Municipal de Saúde ou de Diretor Clínico aduzido pelos réus, tenho como pertinente a manifestação autoral em réplica, que passo a transcrever:

“O réu **OSCAR CAPISTRANO** aduziu ilegitimidade passiva, alegando que era Secretário de Saúde do Município no período de janeiro de 1998 a dezembro de 1999, e não diretor da Unidade de Saúde São José, conforme consta na inicial, não tendo a incumbência de ordenador de despesas daquela entidade hospitalar, conferida, á época, à acusada **ROSA VIRGÍNIA** (f. 281).

Por outro lado, a acusada **ROSA VIRGÍNIA** igualmente levantou a mesma preliminar de ilegitimidade passiva, pois, segundo ela, não era Secretária de Saúde do Município no período de janeiro de 1998 a dezembro de 1999. Da mesma forma, informou que não era diretora da Unidade de Saúde São José no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2002, mas, sim, Secretária de Saúde.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

Desvalida juridicamente a preliminar suscitada. Na verdade, como insinuam os próprios réus, houve mera inversão das funções ocupadas, à época, por ambos, na Administração Pública municipal. Enquanto o réu **OSCAR CAPISTRANO** ocupava a Secretaria Municipal de Saúde, entre janeiro de 1998 a dezembro de 1999, a acusada **ROSA VIRGÍNIA** assumira a diretoria clínica do nosocômio.

O equívoco, perfeitamente escusável, por certo extraído do relatório elaborado pelo DENASUS, não altera o substrato fático em que amparada a imputação e, naturalmente, não elide a responsabilidade solidária dos réus pelos atos de improbidade constantes nos itens I e II da peça exordial.

O mesmo se diga quanto ao lapso subsequente. Ainda que comprovado, a par das portarias de nomeação e exoneração a serem solicitadas, por este juízo, ao Município de Bezerros-PE, que a acusada **ROSA VIRGÍNIA** era Secretária de Saúde e não diretora da Unidade de Saúde São José, no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2002, nenhum efeito substancial advirá ao processo, porquanto também nesta qualidade, inclusive em maior medida, é diretamente responsável pelos atos de improbidade listados em tal intervalo, listados no item II. De resto, o tema será melhor analisado quando da análise meritória do feito”.

89. Efetivamente, tanto o exercício de um ou do outro cargo, no *iter* ora analisado, o fato é que os réus, nos períodos apurados, ora exerciam a Secretaria de Saúde, ora a Direção da Unidade Mista de



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

Saúde, conforme por eles mesmos confessados em contestação. E fizeram parte da empresa da qual recursos da saúde foram indevidamente despendidos, a partir do exercício desses dois cargos.

90. Nesse particular, está bem delineada a participação de cada um nos períodos díspares. A exclusão de responsabilidade, por ausência de provas da atuação positiva, ainda que por falta de exercício de fato de cargo constante de direito, não colhe. Primeiro, porque o relatório do DENASUS e a prova dos autos deu conta justamente das condutas perpetradas. Ora, os tais equivocados registros de informação, assim como a realização dos procedimentos, ainda que se entenda que não houve cobranças, estão cumpridamente documentadas e comprovadas. Segundo, porque a tal ausência de cargo de fato não elide a responsabilidade do agente público legalmente investido nele. O tal conluio invocado pela ré CÉLIA entre CARLOS FRANCISCO DA SILVA e MARCO JOSÉ GUILHERME PONTES permaneceu no campo da retórica.

91. O Conselho Federal de Medicina esteve no local e constatou redução da capacidade de atendimento da Unidade Mista, em benefício do Hospital Jesus Pequeninno, de direito privado, dirigido por GLÓRIA CARDOSO, mulher do ex-Prefeito PEDRO JORGE FIGUEIREDO AMORIM (fl. 11 do primeiro apenso do Inquérito Civil):



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

“Em Bezerros, a mulher do prefeito dirige o hospital

Foi este o sistema de saúde, em Bezerros, encontrado pelos representantes do Conselho Federal de Medicina (CFM): o hospital municipal – UNIDADE MISTA SÃO JOSÉ – está sofrendo uma espécie de desativação, ao mesmo tempo em que cresce o HOSPITAL JESUS PEQUENINO, que é de direito privado; o secretário municipal de saúde PEDRO JORGE FIGUEIREDO AMORIM tem vínculo com essa instituição privada, a qual é dirigida por GLÓRIA CARDOSO, esposa do prefeito Lucas Cardoso,. Com 90 leitos e fazendo um atendimento médio de até seis mil consultas por mês, o HOSPITAL REGIONAL JESUS PEQUENINO é o principal da cidade. Ele é mantido pela Fundação de Amparo à Saúde e Educação do Povo dos Bezerros, cuja presidenta é Antônia Lins de Andrade, sogra do prefeito. Já a UNIDADE MISTA SÃO JOSÉ, que (sic) a oito meses tinha capacidade para 64 leitos, atualmente está reduzido a 32, o que foi considerado uma ‘desativação’ pelo vice-presidente do CFM, Crescêncio Silveira Neto”.

92. Os vários relatórios do DENASUS (Apenso) bem detalharam as ilegalidades/irregularidades havidas. Eventuais decisões na seara administrativa não afastam o crivo jurisdicional, sabida e ressabida a independência das instâncias cível e administrativa.

93. É importante consignar: houve prejuízo ao erário público, na medida em que procedimentos que deveriam ser gratuitos





PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

foram cobrados, acarretando diminuição da verba pública do FNS repassada ao FMS, dentre muitas outras ilegalidades. Disso desde logo se afasta a invocativa de ausência de lesão ao erário. Ela existiu e foi bem constatada pelo DENASUS. Tais dados podem ser colhidos à luz do denso inquérito civil onde, essencialmente, foram colhidos os elementos periciais, documentais e testemunhais à propositura da demanda. A validade do inquérito civil se presta, inclusive, para fins de ação penal. Não há dúvida sobre isso:

“Ementa HABEAS CORPUS. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. ART. 1º, I, DO DECRETO-LEI Nº 201/1967. FALSIDADE IDEOLÓGICA. ART. 299 DO CÓDIGO PENAL. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA. INOCORRÊNCIA. MATERIAL PROBATÓRIO PRODUZIDO EM INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO. POSSIBILIDADE. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL PARA JULGAR O FEITO. CÓPIA DO ACÓRDÃO DA EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA QUE NÃO FOI TRAZIDA AOS AUTOS. DETERMINAÇÃO DE AFASTAMENTO DO PACIENTE DO CARGO DE PREFEITO MUNICIPAL. MANDATO ENCERRADO.

1. Reconhecido que não se trata de hipótese de atipicidade da conduta, de inexistência absoluta de indícios de autoria ou de extinção da punibilidade, não é de se falar em falta de justa causa para a ação penal.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**

Seção Judiciária de Pernambuco

16ª Vara

Autos n. 2007.83.02.000860-6

2. É sabido que o Ministério Público pode se valer, para a propositura da ação penal, de quaisquer elementos de prova, inclusive aqueles obtidos por outros órgãos, desde que legalmente produzidos, aí incluídos, por óbvio, o inquérito civil público, sendo irrelevante, portanto, que este tenha sido promovido por Promotor de Justiça.

3. Inexistente a cópia do acórdão da exceção de incompetência, inviável se torna o exame da matéria a ela relativa.

4. Resta prejudicada a insurgência contra o afastamento do paciente do cargo de Prefeito Municipal de Almeirim, no Pará, visto ter se encerrado o respectivo mandato.

5. Ordem conhecida em parte e denegada” (STJ, 6ª T., HC 15195-PA, rel. Min. Paulo Gallotti, DJE 04.08.2008).

“Ementa RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL PENAL. DENÚNCIA. INQUÉRITO POLICIAL. PEÇA MERAMENTE INFORMATIVA. PROPOSITURA DE AÇÃO PENAL. POSSIBILIDADE. OUTROS ELEMENTOS PROBATÓRIOS PRÉ-CONSTITUÍDOS. INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

1. A oposição dos embargos de declaração para fins de prequestionamento se condiciona à existência de efetiva omissão, contradição ou obscuridade, não constatadas no aresto vergastado, não se vislumbrando, portanto, ofensa ao art. 619 do Código de Processo Penal.



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

2. O inquérito policial não é peça obrigatória para a propositura de ação penal, mas apenas peça informativa, que pode ser substituída por outros elementos probatórios pré-constituídos.

3. O inquérito civil público, que é um procedimento administrativo e inquisitivo, previsto como função institucional do Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição Federal, pode ser utilizado como elemento probatório hábil para embasar a propositura de ação penal.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido" (STJ, 5ª T., RESP 75059-GO, rel. Min. Laurita Vaz, DJE 30.06.2008).

94. As testemunhas ouvidas (fls. 735-742) não ocuparam os cargos de Secretário de Saúde ou de Direção da Unidade Mista, depondo com base em crenças e não do conhecimento objetivos dos fatos. À exceção da tese de que OSCAR ocupou cargo distinto do apontado na inicial, o que já foi aqui enfrentado.

95. Com a exceção de SAMUEL, os réus incorreram no art. 10, incisos IX a XII da Lei n. 8.429/92.

97. Afasto argumentos atinentes à ausência de enriquecimento ilícito dos réus. Isso só seria importante se eles estivessem respondendo aqui pelo art. 9º da Lei n. 8.429/92, o que não é o caso. Da



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

mesma forma, não se cogita da inexistência de dolo, quando somente a culpa é o bastante para incidência desse corpo normativo (arts. 5º. e 10).

56. Assim, observarei as penas do inciso II, art. 12 da Lei n. 8.429/92, aplicáveis integralmente somente aos réus CÉLIA e MARCO, eis que quanto aos demais só se busca o ressarcimento.

98. Passo ao sancionamento. Tem-se que na “fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente” (parágrafo único do art. 12, da Lei nº. 8.429/92).

99. Não há notícias oficiais, ao menos neste juízo, dos réus terem agido dessa forma anteriormente, pelo que as sanções em si devem ficar, quando o caso, no piso legal. Entendo que, *concessa venia* de juristas em contrário, a aplicação há de ser cumulativa, pela dicção legal (art. 12, da Lei nº. 8.429/92 e 37, § 4º., da Carta Política). De se ressaltar que a restrição a sanções estritamente pecuniárias, muito em voga em alguns julgados superiores, é praticamente a inviabilização da Lei n. 8.429/92, porque bem se sabe que na maior parte das vezes o patrimônio do condenado é insuficiente à reparação.

100. Regra hermenêutica secular que não cabe ao julgador fazer distinções onde o legislador não quis (CARLOS MAXIMILIANO,



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

*Hermenêutica e aplicação do direito, 18 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999, pp. 276-277), sob pena de ofensa ao primado base do Estado Democrático de Direito brasileiro, qual seja, o princípio da tripartição de poderes (art. 3º. da Constituição Federal). Daí não haver azo a se cogitar de falta de proporcionalidade de suas condutas, eis que derivadas do texto constitucional (art. 37, § 4º.)*

101. Não se verificou acréscimo patrimonial dos réus em decorrência do que praticaram, de onde afasto a pena de perda de bens e valores.

102. Os réus, com exceção de SAMUEL, agindo em solidariedade, concorrerão a devolução do dano, conforme valores calculados pelo DENASUS, a partir do desembolso indevido pela Administração, corrigidos e com juros.

103. A multa, parece de bom tom que fique em uma vez o valor do dano, também de forma solidária.

104. Os réus ficam ainda proibidos de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritário, pelo prazo de cinco anos.

105. Também perderão a função pública, se ainda estiverem



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

exercendo.

106. Por fim, os direitos políticos ficam suspensos por cinco anos.

107. Assim é que a inaugural merece parcial guarida.

### **III — Dispositivo**

108. Ante o exposto:

I) **ADMITO** formalmente o ingresso da UNIÃO na lide como litisconsorte ativa, como de fato já estava, nos termos do art. 17, § 3º da Lei n. 8.429/92;

II) **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido movido pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de SAMUEL DOMINGOS DE AZEVEDO MELO;

III) **JULGO PROCEDENTE** o presente pedido movido pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES, ROSA VIRGÍNIA TOSCANO DA SILVA, OSCAR CAPISTRANO DOS SANTOS E CÉLIA MARIA DE FARIAS para:

a) condenar solidariamente OSCAR CAPISTRANO DOS SANTOS e ROSA VIRGINIA TOSCANO DA SILVA, (referente a condutas apuradas de janeiro de



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

1998 a dezembro de 1999), a ressarcirem ao erário federal R\$ 38.981,71 (trinta e oito mil, novecentos e oitenta e um reais e setenta e um centavos), em valores de dezembro de 1999, corrigidos desde então pelo índice utilizado para cobrança dos débitos fazendários (art. 406 do novo Código Civil c.c. parágrafo único do art. 161 do Código Tributário Nacional), a saber, a Taxa Selic (art. 39, § 4º da Lei n. 9.250/95), que engloba juros e correção;

b) condenar solidariamente ROSA VIRGINIA TOSCANO DA SILVA, OSCAR CAPISTRANO DOS SANTOS e MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES (referente a condutas apuradas de janeiro de 2000 a março de 2002) ao ressarcimento ao erário no valor de R\$ 35.782,54 (trinta e cinco mil, setecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos), em valores de março de 2002, recaindo correção monetária e juros de mora corrigidos desde então pelo índice utilizado para cobrança dos débitos fazendários (art. 406 do novo Código Civil c.c. parágrafo único do art. 161 do Código Tributário Nacional), a saber, a Taxa Selic (art. 39, § 4º da Lei n. 9.250/95), que engloba juros e correção;

c) condenar solidariamente CÉLIA MARIA DE FARIAS e MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES (referente a condutas de janeiro a março de 2003) a ressarcirem ao erário federal o valor de R\$ 16.558,98 (dezesesseis mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos), em valores de março de 2003, recaindo correção monetária e juros de mora



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

corrigidos desde então pelo índice utilizado para cobrança dos débitos fazendários (art. 406 do novo Código Civil c.c. parágrafo único do art. 161 do Código Tributário Nacional), a saber, a Taxa Selic (art. 39, § 4º da Lei n. 9.250/95), que engloba juros e correção;

d) condenar CÉLIA MARIA DE FARIAS e MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES ao pagamento de multa civil, cada um, no importe de uma vez o valor da alínea anterior (CÉLIA, item “c”; MARCO, itens “b” e “c), corrigido o valor desde que apurados (subitens anteriores) e com juros pelo índice utilizado para cobrança dos débitos fazendários (art. 406 do novo Código Civil c.c. parágrafo único do art. 161 do Código Tributário Nacional), a saber, a Taxa Selic (art. 39, § 4º da Lei n. 9.250/95), que engloba juros e correção;

e) condenar CÉLIA MARIA DE FARIAS e MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de cinco anos;

f) condenar CÉLIA MARIA DE FARIAS e MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES à perda das funções públicas, se ainda estiverem exercendo;

g) condenar CÉLIA MARIA DE FARIAS e MARCO JOSÉ GUILHERME DE PONTES à suspensão dos direitos políticos por cinco anos.





PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

109. O ressarcimento e a multa, em tendo a UNIÃO assumido parcialmente o pólo ativo, deverão reverter em seu prol.

110. Do valor do ressarcimento deverá ser compensado o que decorrer da imputação eventualmente feita pelo TCU, de modo a afastar o *bis in idem*.

111. Em conseqüência, extingo o presente feito com julgamento do mérito, com fulcro no art. 269, I, do Código de Processo Civil.

112. Sem qualquer condenação em honorários advocatícios, porque o autor não foi representado por advogados (e nem sentido teria) e por ser vedado recebê-los, consoante entendimento jurisprudencial (RT 729/202 e JTJ 175/90).

113. As despesas processuais, incluídas custas (art. 20, parágrafo 2º., do C.P.C.), ficam por conta dos réus.

114. Em transitando em julgado: a) officie-se às Administrações Federal, Estadual e Municipal com referência à alínea “e”, ao Prefeito Municipal quanto à alínea “f” e ao Tribunal Regional Eleitoral no que concerne à alínea “g”, todas do item 108 acima, para fins de cumprimento; b) observe a Secretaria a Resolução CNJ n. 44/2007



PODER JUDICIÁRIO  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**  
Seção Judiciária de Pernambuco  
16ª Vara  
Autos n. 2007.83.02.000860-6

(Cadastro Nacional das Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa).

115. A Secretaria, **desde logo**: a) numere os volumes e as folhas dos autos apensados, bem como **todos os demais apensos constantes em qualquer outro processo que tramite na Vara**; b) conserte estes autos, com folhas soltas no primeiro volume; c) encaminhe a notícia da prolação dessa sentença, acompanhada com cópia, para o eminente relator do agravo de instrumento interposto (fls. 220-229).

Publique-se. Registre-se. Intime-se.

Caruaru, 23 de março de 2009.

**Francisco Glauber Pessoa Alves,**  
Juiz Federal

A presente sentença foi registrada sob o nº _____ do Livro de Registros do ano de 2009. Caruaru, ____ de _____ de 2009.  _____ <b>Responsável</b>
---