



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU DA 5ª REGIÃO  
SUBSEÇÃO DE QUIXADÁ -23ª VARA  
Rua José Jucá, 75 – Centro  
Quixadá - CE

## SENTENÇA

**Processo:** 0000690-87.2006.4.05.8101  
**Classe:** 2 – Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa  
**Autor:** Ministério Público Federal – MPF e outro.  
**Réus:** Cirilo Antônio Pimenta Lima e outros.  
**Sentença:** SEN.0023. 000197-5 /2013 (Tipo A)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES JÁ APRECIADAS. MATÉRIA PRECLUSA. PROCEDIMENTOS ODONTOLÓGICOS DE ALTA COMPLEXIDADE. INOBSERVÂNCIA DA PORTARIA Nº 431/00 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. RECURSOS ORIUNDOS DO SUS. EX-PREFEITOS E EX-SECRETÁRIOS DE SAÚDE. PREJUÍZO AO ERÁRIO. CULPA DEMONSTRADA.

- A realização de despesas sem autorização legal ou regulamentar e a liberação de verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes configuram atos de improbidade administrativa. Inteligência do art. 10, incisos IX e XI, da Lei 8.429/92.
- O prejuízo ao erário restou demonstrado em Auditoria realizada pela Secretaria de Saúde do Estado do Ceará. Ausência de contraprova capaz de elidir a presunção de certeza do ato administrativo.
- O elemento subjetivo culpa fica caracterizado pela desídia dos secretários de saúde na fiscalização e acompanhamento do programa quando estavam obrigados a fazê-lo.
- Ausência de provas de participação dos ex-prefeitos.
- Pedido julgado parcialmente procedente.

Vistos etc.

### I. RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF e pela UNIÃO, esta admitida na qualidade de assistente litisconsorcial, contra CIRILO ANTÔNIO PIMENTA LIMA, EDMILSON CORREIA DE VASCONCELOS JÚNIOR, CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA e PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA, objetivando a condenação dos réus nas sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, tendo em vista a ocorrência de supostas irregularidades na realização de serviços odontológicos no período de junho/2003 a maio/2005.

1599  
JP

Segundo narra a exordial, o município de Quixeramobim (CE) apresentou um número elevado e desproporcional de procedimentos odontológicos de alta complexidade, o que levou a Coordenadoria de Vigilância, Avaliação e Controle da Secretaria de Saúde do Estado a efetuar uma auditoria no município em tela.

Na ocasião, constatou-se que os servidores e odontólogos da municipalidade preenchiam as APAC's (Autorização de Procedimento Ambulatorial de Alta Complexidade) com códigos incorretos, os quais não correspondiam aos serviços odontológicos que haviam sido realmente prestados. Assim, os documentos encaminhados ao SUS geravam uma transferência de recursos em patamar bastante superior ao devido.

Acrescenta que, na maior parte das APAC's, fazia-se constar o código de realização de "tratamento ortodôntico em pacientes portadores de anomalias crânio-faciais", "manutenção de tratamento ortodôntico em pacientes portadores de anomalias crânio-faciais", ou outros tratamentos realizados em pacientes com tais anomalias.

Aduz, ainda, que em inspeção realizada no município, os auditores puderam constatar que os procedimentos odontológicos não foram prestados em pacientes portadores de anomalias crânio-faciais, tendo os próprios odontólogos contratados pelo município confirmado aos auditores que "realizavam o atendimento em pacientes sem anomalias crânio-faciais", o que foi comprovado no consultório odontológico.

Relata que a mencionada alteração dos códigos de cobrança gerou um prejuízo enorme aos cofres públicos e o enriquecimento indevido dos beneficiados, tendo os técnicos do Ministério da Saúde imputado aos gestores municipais um débito no valor de R\$ 1.729.079,95 (um milhão, setecentos e vinte e nove mil, setenta e nove reais e noventa e cinco centavos), considerando-se a atualização até dezembro/2005. Ressalta que, no ano de 2004, os valores atingiram cerca de 12% (doze por cento) das verbas do SUS destinadas a ações estratégicas em Ortodontia em todo o Brasil.

Por fim, destaca que os promovidos Carlos Roberto Mota Almeida e Paulo Antônio Martins de Lima – secretários municipais de saúde e gestores diretos do Fundo Municipal de Saúde ao longo do período investigado – foram os responsáveis pela contratação dos dentistas beneficiados com a fraude, consoante se vê dos contratos que foram anexados aos autos, sendo certo que agiram sob a orientação de seus superiores hierárquicos, os chefes do Executivo municipal.

O *Parquet*, para apurar as irregularidades, instaurou o Procedimento Administrativo nº 1.15.001.000016/2006-28. A inicial se fez acompanhar dos documentos de fls. 10/342.

Notificados na forma do artigo 17, § 7º, da LIA, os réus EDMILSON CORREIA DE VASCONCELOS JÚNIOR e CIRILO ANTÔNIO PIMENTA LIMA apresentaram manifestação por escrito às fls. 365/378, na qual aduziram, preliminarmente, a incompetência da Justiça Federal e a ilegitimidade passiva *ad causam*. No mérito, pugnaram pelo não recebimento do feito, porquanto não praticaram qualquer ato ímprobo.

Já os réus CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA e PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA manifestaram-se às fls. 381/393. Em sede de preliminar, suscitarão a incompetência da Justiça Federal. No mérito, também pediram o não recebimento da ação, uma vez que não cometeram qualquer ato capaz de ser configurado ato ímprobo, bem como afirmam que todos os recursos foram devidamente utilizados. Anexaram a documentação de fls. 396/708.

Devidamente intimada, a União manifestou interesse em integrar a lide na condição de assistente litisconsorcial ativa (fls. 710/711 e 1254).

A ação foi recebida pela decisão de fls. 722/728, oportunidade na qual foram apreciadas e rejeitadas as preliminares levantadas pelos réus.

CIRILO ANTÔNIO PIMENTA LIMA contestou a ação às fls. 781/821. Aduziu, preliminarmente, a inépcia da inicial e a ocorrência da conexão com os processos nº 2006.81.01.000698-77 e 2006.81.01.000699-9. Quanto ao mérito, defendeu, em suma: a inexistência de ato praticado pelo contestante; que a finalidade do programa foi atingida de forma satisfatória; o programa foi realizado dentro da legalidade; os códigos de tratamento estavam de acordo com tabela do SIA/SUS; os serviços foram efetivamente prestados. Requereu a realização de perícia em todos os pacientes atendidos pelos odontólogos contratados; e a atipicidade da conduta. Com a peça defensiva vieram os documentos de fls. 822/1186.

Contestação de PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA às fls. 1257/1294, na qual se limitou a repetir os mesmos argumentos apresentados pelo primeiro réu.

Os demais promovidos – EDMILSON CORREIA DE VASCONCELOS JÚNIOR e CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA – não apresentaram contestação (fls. 1308-v).

O MPF e a União apresentaram as respectivas réplicas às fls. 1310/1315 e 1323/1326, onde, em linhas gerais, rebateram as preliminares suscitadas pelos promovidos e requereram a procedência da ação.

Ante a gravidade das sanções da Lei de Improbidade, o MM. Juiz Lauro Henrique Lobo Bandeira nomeou defensor dativo para defender os promovidos revéis (fl. 1347).

Contestação de EDMILSON CORREIA DE VASCONCELOS JÚNIOR e CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA às fls. 1349/1355, na qual foi aduzida, em sede de preliminar, a extinção do feito ante a atipicidade da conduta. No mérito, defende que não houve má-fé e requer a improcedência da ação.

Despacho de redistribuição do feito para este Juízo à fl. 1403.

À fl. 1423, manifestação de PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA ratificando todos os termos da peça defensiva de fls. 1257/1294.

1601  
77

Intimadas as partes para especificarem as provas que pretendiam produzir, os réus requereram prova documental, pericial e testemunhal (fls. 1431/1434, 1436/1437, 1439/1440 e 1446/1447); o MPF também requereu a oitiva de testemunhas (fl. 1453); e a União afirmou que não tinha mais provas a produzir (fl. 1455).

Às fls. 1457/1460, despacho saneador rejeitando as preliminares suscitadas em contestação, bem como deferindo a produção de prova testemunhal e indeferindo as demais.

Às fls. 1502/1506, Termo de Audiência, onde ocorreu a oitiva das testemunhas arroladas pelo MPF.

Às fls. 1530/1533, Termo de Audiência de Instrução acompanhado de mídia digital com os depoimentos das testemunhas arroladas pela defesa.

Intimadas as partes para apresentarem memoriais, a União apresentou às fls. 1535/1539; o MPF, à fl. 1541, ratificou os memoriais apresentados às fls. 1535/1539; já EDMILSON CORREIA DE VASCONCELOS JÚNIOR e CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA apresentaram às fls. 1544/1566; por sua vez, CIRILO ANTÔNIO PIMENTA LIMA apresentou às fls. 1568/1584; e, por fim, PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA às fls. 1591/1596.

Eis, em apertada síntese, os atos processuais dignos de registro.

Passo à fundamentação.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. DAS PRELIMINARES**

As preliminares levantadas pelos réus já foram apreciadas e rejeitadas nas decisões de fls. 722/728 e 1457/1460, estando a matéria, portanto, preclusa.

Passo à análise do mérito.

### **II.2. DO MÉRITO**

#### ***II.2.1. Considerações gerais sobre a ação de improbidade***

A Constituição Federal de 1988 inaugurou no texto constitucional pátrio a expressão *improbidade administrativa*, prevendo, em seu art. 37, § 4º, que atos dessa natureza importem em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Deve-se ter em mente que a Constituição cidadã, através dos seus próprios dispositivos ou daqueles que transfere ao regramento legal reconhece que a defesa da probidade administrativa é corolário do Estado Democrático de Direito, na medida em que o combate aos maus gestores dos negócios públicos é um processo contínuo necessário para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º da CF).

1602  
7

Nessa linha, segundo o constitucionalista José Afonso da Silva<sup>1</sup>, a probidade administrativa “consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. Com isso, qualquer ato desonesto que importe em violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, no sentido de desvirtuamento da atividade pública para o atendimento de interesses pessoais e egoístas, é passível de repressão pelo direito, sujeitando os agentes públicos às cominações da Lei nº 8.429/92.

Nos termos da citada Lei, que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública, os atos de improbidade administrativa são dispostos em três categorias: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º); atos que causam efetivo prejuízo ao erário (art. 10); e atos contrários aos princípios da Administração Pública (art. 11).

O Superior Tribunal de Justiça já pacificou entendimento de que o elemento subjetivo é essencial à configuração do ato de improbidade: o dolo, no caso das condutas descritas nos arts. 9º e 11, da Lei 8.429/92 e pelo menos a culpa no caso do art. 10. Eis alguns julgados nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REEXAME DA PROVA. SÚMULA 7/STJ. IMPRESCINDIBILIDADE DO ELEMENTO VOLITIVO PARA A CONFIGURAÇÃO DO ATO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. O comando normativo do art. 2, III, da Lei 8.666/93, cuja inviabilidade de competição não se esgota nas hipóteses dos incisos elencados, impõe contratação de artista por meio de empresário exclusivo. Contudo, conforme bem assinalou o aresto impugnado, essa inviabilidade não depende necessariamente da pré-existência de um contrato de exclusividade, podendo ocorrer de outras formas. 2. Ademais, ficou assentada a ausência do elemento volitivo a caracterizar a conduta ímproba, de forma que a desconstituição do julgado por suposta afronta aos dispositivos apontados nas razões recursais não encontra campo na via eleita, dada a necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório, procedimento de análise próprio das instâncias ordinárias e vedado a esta Corte, a teor da Súmula 7/STJ. 3. **Vale gizar que: "As duas Turmas da 1ª Seção já se pronunciaram no sentido de que o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade: exige-se dolo para que se configure as hipóteses típicas dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 805080/SP, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 06/08/2009; REsp 804052/MG, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 18/11/2008; REsp 842428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21/05/2007; REsp 1.054.843/SP, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23/03/2009" (EResp 479.812/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 27/9/10).** 4. Agravo regimental não provido. (AGA 201001672080,

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo, 2001, p. 653.

3603  
29

ARNALDO ESTEVES LIMA, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE  
DATA:02/02/2011.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. LICITAÇÃO IRREGULAR. HOMOLOGAÇÃO. DANO AO ERÁRIO NÃO COMPROVADO. VIOLAÇÃO DO ART. 10 DA LEI 8.429/1992 CONFIGURADA. 1. O Tribunal de origem constatou a irregularidade da licitação, por não ter sido observada a publicidade do edital, e enquadrou a conduta do recorrente no art. 10 da Lei 8.429/1992, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário. 2. De acordo com a premissa fática do acórdão recorrido, o edital da licitação foi publicado no Diário Oficial, tendo faltado divulgação em jornal de grande circulação. Tal omissão não foi imputada ao recorrente, então prefeito, que apenas homologou o procedimento licitatório. 3. *A jurisprudência do STJ rechaça a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 – que colhem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente – e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário.* 4. Na hipótese, os fatos considerados pelo Tribunal *a quo* podem denotar somente negligência do recorrente por ter homologado a licitação, porém não se constatou dano concreto, tanto que não houve condenação ao ressarcimento. Nesse contexto, mostra-se equivocada a aplicação do art. 10 da Lei 8.429/1992. 5. Recurso Especial provido. (RESP 200200167295, HERMAN BENJAMIN, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:16/09/2010.)

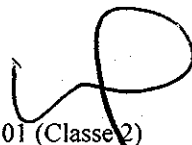
A doutrina, depois de alguma hesitação, também tem se posicionado nesse sentido. São ilustrativas as palavras de Marino Pazzaglini Filho (*Improbidade Administrativa*, 2ª. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 74):

“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 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”

### II.2.2. Do caso concreto

No caso dos autos, o Ministério Público Federal – MPF persegue a condenação dos réus nas penas do art. 12 da Lei 8.429/92, em razão da suposta malversação dos recursos públicos destinados ao pagamento de serviços odontológicos realizados em pacientes portadores de anomalias crânio-faciais, uma vez que, apesar de preenchidas as Autorizações de Procedimento Ambulatorial de Alta Complexidade – APAC’s com códigos que diziam respeito a pacientes portadores de fenda palatina/lábio leporino, nenhum dos pacientes atendidos possuía quaisquer anomalias.



2604  
7

Por sua vez, os promovidos defendem, em linhas gerais, que os procedimentos odontológicos não são reservados unicamente aos casos de pacientes portadores de fenda palatina/lábio leporino. Os códigos de tratamento referem-se a todo paciente portador de anomalia crânio-facial. Sendo assim, o programa de odontologia especializada teria sido realizado dentro da legalidade e, por consequência, de acordo com os termos da tabela SIA/SUS.

Ocorre, todavia, que a Portaria nº 431, de 14 de novembro de 2000, a qual determinou a inclusão da Tabela de Procedimentos do SIA/SUS e que deveria ser observada pelos promovidos, é taxativa. Em todos os subgrupos elencados<sup>2</sup> a CID 10 é, **única e exclusivamente**, para as seguintes anomalias:

CÓDIGO	DOENÇA
Q35	Fenda palatina
Q36	Fenda labial
Q37	Fenda labial com fenda palatina
Q38	Outras malformações congênitas da língua, da boca e da faringe

Assim, conforme se depreende das provas constantes nos autos, nenhum paciente com as anomalias supramencionadas foi atendido pelo programa de odontologia especializada no município de Quixeramobim (CE). Vejamos.

Os Relatórios de Auditoria elaborados pela Secretaria de Saúde do Estado do Ceará (fls. 10/12 e 651/652) constaram o seguinte:

“1. O Município não apresenta serviço de alta complexidade para os pacientes portadores de anomalias crânio-faciais regulamentado pela Portaria da Saúde nº 431 de 14 de novembro de 2000.

2. Os procedimentos especializados executados pelos odontólogos prestadores de serviços, não foram realizados em pacientes portadores de anomalias crânio-faciais.

(...)

4. O município realizou cobrança de procedimentos ortodônticos, protéticos, endodônticos e cirúrgicos em pacientes com anomalias crânio-faciais, quando estes não eram portadores de tais anomalias.

(...)

7. O recebimento por APAC'S na saúde bucal não foi esclarecido pelo Gestor Municipal e nem pelo Supervisor de Planejamento Controle e Auditoria Municipal.

8. Desde junho de 2003, o município recebe por pacientes que não se enquadram nos critérios estabelecidos na Portaria do Ministério da Saúde nº 431 de 14 de novembro de 2000.”

“4.1. Das 32 (trinta e duas) visitas domiciliares realizadas, nenhum paciente apresentou anomalias crânio-faciais que justificasse cobrança de procedimentos por APAC.

(...)

<sup>2</sup> 10.031.07-3, 10.031.08-1, 10.080.00-7, 10.084.10-0, 10.051.39-2, 10-071.02-4, 10.071.03-2, 10.071.04-0, 10.071.05-9 e 10.071.06-7.

1608  
19

4.4. Ratifica o constante da planilha de glosa folhas 83 a 91, 98 e 99 pelo recebimento indevido para recolhimento aos cofres públicos.”

Já as testemunhas afirmaram o que segue:

INÊS MARGARETH CARVALHO COSTA (fls. 1503/1504):

“(…) a depoente esclarece que os casos de APAC’s (Autorização de Procedimento Ambulatorial de Alta Complexidade) são indicados apenas para os casos de pacientes portadores de anomalias crânio-faciais, como lábio leporino, fenda palatina, etc, e nos casos analisados em Quixeramobim as pessoas que foram beneficiadas com o tratamento de alto custo pelas APAC’s não tinham tais anomalias; (...) a depoentes esclarece que fez visita aos pacientes e constou em seus relatórios de que as pessoas atendidas não eram portadores de anomalias crânio-faciais, porém no Laudo Odontológico constava o código – CID 10 – correspondentes as anomalias crânio-faciais, embora os pacientes não apresentassem tais anomalias, também por ocasião da digitação dos relatórios tais anomalias também constavam quando na elaboração perante a Secretaria Municipal de Saúde de acordo com os Laudos odontológicos elaborados pelos dentistas, e que tais relatórios eram encaminhados ao Ministério da Saúde, pela Secretaria Municipal de Saúde; (...)”

JAIRO MEDEIROS SILVA (fls. 1505/1506):

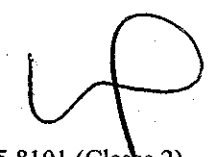
“(…) o depoente esclarece que fez aproximadamente 09 diligências e em nenhuma constatou anomalias; o depoente esclarece que o Sr. Antonio Marcos Machado, solicitava junto a Secretaria de Saúde do Estado as APAC’s, porém não identificava em seriam utilizadas; o depoente constatou que o Sr. Marcos Machado orientava os dentistas no preenchimento das APAC’s incluindo o código internacional de doenças correspondentes as anomalias crânio-faciais; (...) o depoente esclarece que os dentistas efetivamente realizavam os tratamentos odontológicos, mas que eles não eram de alta complexidade, e que os dentistas deveriam saber desta situação pois informavam o código do CID 10 correspondente; (...)”

Importante ressaltar que os odontólogos, **em sua unanimidade**, afirmaram que nenhum dos pacientes atendidos por eles apresentava anomalias de lábio leporino/fenda palatino (vide mídia digital fl. 1533).

Vale destacar, por oportuno, que os promovidos não apresentaram nenhuma contraprova ou justificativa que pudesse descaracterizar a pecha sob análise.

Assim, este Juízo restou convencido da existência da irregularidade no preenchimento das APAC’s, ou seja, de inobservância ao que reza a Portaria nº 431/00.

Noutro passo, conforme cediço, o valor pago por procedimentos realizados em portadores de anomalias crânio-faciais é bastante superior ao valor pago para procedimentos realizados em pacientes sem quaisquer anomalias, configurando, portanto, prejuízo ao erário.





1606  
7

O prejuízo ao erário, a seu turno, resta configurado no total dos valores repassados ao município de Quixeramobim (fls. 258/259), conforme se depreende da notificação (fl. 131), da Guia de Recolhimento da União – GRU (fl. 132) e do demonstrativo de débito (fls. 133/142). O montante total do prejuízo é de R\$ 1.729.079,95 (um milhão, setecentos e vinte e nove mil, setenta e nove reais e noventa e cinco centavos), atualizado até dezembro de 2005.

Forçoso concluir, portanto, que é necessária a individualização da atuação e da responsabilidade de cada um dos promovidos.

**CIRILO ANTÔNIO PIMENTA LIMA e EDMILSON CORREIA DE VASCONCELOS JÚNIOR.**

Na condição de prefeitos da cidade de Quixeramobim durante o período das irregularidades (junho/2003 a maio/2005), não há como estabelecer suas responsabilidades na implementação do programa para a realização de procedimentos odontológicos, tendo em vista que não há nada nos autos que comprove a participação dos mesmos nas falhas apontadas. Exemplo disso é que não há provas de que os ex-gestores tenham, por exemplo: firmado qualquer convênio; celebrado algum contrato com dentista; efetuado pagamentos; preenchido as ditas APAC's etc.

O simples fato de serem os chefes do Executivo não tem o condão de responsabilizá-los genericamente por qualquer conduta em desconformidade com a lei praticada em suas gestões. Nesse sentido, tenho em mente que não se pode presumir, para efeitos de fazer incidir sanções previstas na Lei de Improbidade, que prefeito municipal tenha a ciência de tudo o que se passa nas diversas subunidades a ele subordinadas. Se assim fosse, estaríamos aplicando a responsabilidade objetiva ao caso.

Com efeito, só se pode classificar como ímproba a conduta do agente diante da existência de prova irrefutável da sua culpabilidade, o que não ocorreu na espécie.

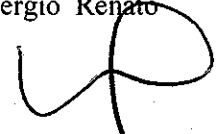
Nesse sentido, colaciona-se o aresto a seguir:

**EMENTA: AÇÃO DE CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARACTERIZAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE. NÃO COMPROVADO.**

- O conjunto probatório que instrui o presente feito não logrou demonstrar o animus dos agentes, ou mesmo suas culpabilidades. - Os cargos e funções exercidas pelos réus à época dos fatos relatados exigem que estes fatos sejam analisados com a devida parcimônia e cuidado, diante das circunstâncias que os envolve, uma vez que o agir ou o não agir do agente podem ser interpretados sob diversas óticas, ora exigindo uma atitude mais extrema, ora podendo ser solucionado com menos rigor, sendo que a avaliação destes atos, capaz de qualificá-los como de improbidade, deve necessariamente passar pela intenção do agente.

- A linha tênue que distingue a conduta do agente como proba ou ímproba somente pode ser ultrapassada diante da existência de prova irrefutável, o que não logrou suceder no presente feito.

(TRF4, AC 2003.71.00.021014-0, Quarta Turma, Relator Sérgio Renato Tejada Garcia, D.E. 18/01/2010).



1607  
9

Desse modo, entendendo não merecerem guarida os pedidos do MPF pela condenação destes promovidos por atos de improbidade.

**CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA e PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA.**

Referidos demandados, à época, foram os secretários municipais de saúde de Quixeramobim.

Compulsando os autos, verifica-se que as atividades da Secretaria Municipal de Saúde eram geridas exclusivamente pelo chefe da pasta, o qual tinha autonomia e exclusividade para conduzir tudo que fosse relacionado à saúde. Não havia ingerência do superior hierárquico sobre as decisões tomadas.

Temos como uma das formas de comprovar o alegado a questão de que todos os contratos firmados com os dentistas foram assinados diretamente pelos secretários de saúde, conforme se depreende dos documentos colacionados às fls. 34/47 e 229/257.

Ademais, o Sr. Antônio Marcos Machado de Sousa, considerado por todos como o “braço direito” do secretário e coordenador de planejamento, controle, avaliação e auditoria do programa de odontologia especializada (vide depoimentos prestados – fls. 1154/1156, 1162/1163, 1165/1166 e 1503/1505), afirmou que se subordinava diretamente ao chefe da pasta de saúde e que este era o responsável financeiro e ordenador de despesas da área de saúde, isto é, todos os pagamentos e conferências eram feitos pelo secretário.

Assim, por serem os responsáveis pela pasta da saúde, os promovidos tinham a obrigação de fiscalizar o trabalho desenvolvido por seus subordinados, ainda mais quando o montante de dinheiro envolvido eram bastante alto, melhor dizendo, absolutamente fora do normal, uma vez que os repasses destinados à municipalidade, apenas no ano de 2004, atingiram o patamar de 12% (doze por cento) do total das verbas do SUS destinadas à ações estratégicas em ortodontia em todo o país.

Por fim, há o fato de os demandados também não terem atentado para a questão de que os códigos CID 10 terem sido preenchidos de forma errônea nas APAC's, pois penso que pelo cargo que ocupavam deveriam ter noção do serviço que estavam exercendo, bem como dos fatos relacionados ao mesmo, o que caracteriza, no mínimo, a culpa dos secretários de saúde.

Portanto, o elemento subjetivo culpa resta caracterizado pelos fatos supramencionados. As condutas, pois, estão previstas no art. 10, incisos IX e XI, da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

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:

(...)

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

(...)

3608  
P

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

### II.3.3. Da fixação das sanções

De acordo com o art. 12 da Lei 8.429/92:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do artigo 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e 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 seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

A proporcionalidade, tão presente na dosimetria penal, surge como uma garantia do réu, diante da improbidade administrativa. Justifica-se com o § único do art. 12, da Lei 8.429/92:

Parágrafo único. 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.

O Magistrado, diante do ato de improbidade, pode aplicar uma pena maior, levando-se em consideração grandes prejuízos públicos ou mesmo deixar de aplicar todas as penalidades previstas diante de pequenas violações, como o caso do réu que apenas pratica atos de improbidade violadores de princípios. O TRF da 5ª Região possui entendimentos neste sentido:

*Ementa: AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, VI, DA LEI Nº 8.429/92. DEIXAR DE PRESTAR CONTAS DE VERBAS FEDERAIS RECEBIDAS DENTRO DO PRAZO ESTIPULADO. AUSÊNCIA DE*

3609  
9

**ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DE DANO PATRIMONIAL CAUSADO AO ERÁRIO. COMINAÇÃO EXCLUSIVA DE PENA DE MULTA. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. VALOR FIXADO DENTRO DO PERMISSIVO LEGAL INSCULPIDO PELO ART. 12, III, DA LEI Nº 8.429/92. SENTENÇA QUE SE MANTÉM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO IMPROVIDO.**

- *Prefeito municipal que, nesta qualidade, deixa de prestar contas dentro do prazo estipulado de verbas federais recebidas pratica o ato de improbidade previsto pelo art. 11, VII, da Lei nº 8.429/92.*

- *A multa civil é a menor e menos grave dentre as sanções impostas a funcionário público em resposta à prática de ato de improbidade administrativa.*

- *No caso dos autos, foi a pena de multa exatamente a única aplicada ao apelante, justamente porque o magistrado levou em conta o fato daquele não ter se enriquecido ilicitamente em decorrência do ato de improbidade ou causado dano patrimonial ao erário, prestigiando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.*

- *Ademais, conforme comanda o art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, a multa civil pode ser cominada em até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente. Ou seja, o magistrado, dentro do permissivo legal ora destacado, poderia ter cominado multa de até R\$ 185.952,00. Se optou por cominar R\$ 10.000,00, tal medida, além de legal, se mostrou também razoável, já que quase 19 vezes inferior ao valor máximo que poderia ser fixado.*

- *Sentença que se mantém por seus próprios fundamentos.*

- *Apelação improvida." (TRF 5ª Região, 1ª T, AC 26375, processo:200281000082781-CE, rel. Cesar Carvalho, 02/08/2007 Documento: TRF500143817).*

Não há provas de que os promovidos **CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA e PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA** sejam reincidentes na prática de atos de improbidade administrativa. O dano ocasionado aos cofres públicos, devido à má gestão dos recursos foi de pelo menos R\$ 1.729.079,95 (um milhão, setecentos e vinte e nove mil e setenta e nove reais e noventa e cinco centavos), o que se apresenta como um valor muito alto, considerando a pobreza estrutural da região. Não houve ressarcimento comprovado dos valores devidos até o presente momento.

Tenho, pois, que devam os demandados **CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA e PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA** restituírem, cada um pelo período em que esteve à frente da **Secretaria de Saúde de Quixeramobim**, o valor do prejuízo, de R\$ 1.729.079,95 (um milhão, setecentos e vinte e nove mil e setenta e nove reais e noventa e cinco centavos), devidamente corrigido e acrescido de juros desde o evento danoso.

Fixo multa individual no percentual de 20% (vinte por cento) sobre o valor do dano causado por cada um dos promovidos **CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA e PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA**, durante a respectiva gestão, em razão do cargo que exerciam.

Os demandados **CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA e PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA** ficam também proibidos de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente,

1610  
7

ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos. Também perdem a função pública, se eventualmente ainda estiverem exercendo-a. E têm seus direitos políticos suspensos pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Quanto ao promovidos **CIRILO ANTÔNIO PIMENTA LIMA** e **EDMILSON CORREIA DE VASCONCELOS JÚNIOR**, deixo de aplicar qualquer sanção, porquanto não há provas nos autos que comprovem a participação dos mesmos no ato tido como ímprobo.

### III. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO** para **CONDENAR** os promovidos **CARLOS ROBERTO MOTA ALMEIDA** e **PAULO ANTÔNIO MARTINS DE LIMA** ao: a) ressarcimento integral do dano, cada um pelos valores requeridos durante a respectiva gestão à frente da Secretaria de Saúde do município de Quixeramobim, de acordo com o demonstrativo de débito de fls. 133/142, no valor de R\$ 1.729.079,95 (um milhão, setecentos e vinte e nove mil e setenta e nove reais e noventa e cinco centavos), sob o qual incidirão juros e correção de acordo com o Manual de Cálculos da Justiça Federal; b) perda da função pública eventualmente desempenhada atualmente e a suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos; c) pagamento de multa civil no percentual de 20% (vinte por cento), cada um, sobre o valor do dano causado durante a respectiva gestão; e d) 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 5 (cinco) anos.

A multa, em tendo sido movida a ação pelo Ministério Público, será destinada ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (art. 13, da Lei nº. 7.347/85). A indenização reverterá à União (art. 18 da Lei n. 8.429/92).

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

Em transitando em julgado, oficiem-se às Administrações Federal, Estadual e Municipal e ao Tribunal Regional Eleitoral quanto às determinações pertinentes acima.

Sem custas. Sem honorários.

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

Quixadá (CE), 13 de setembro de 2013.

  
**NAGIBE DE MELO JORGE NETO**  
Juiz Federal da 23ª Vara