



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

**4ª VARA FEDERAL CÍVEL DE SÃO PAULO**

**PROCESSO N.º 0004750-73.2011.403.6100**

**NATUREZA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**RÉUS: GASTÃO WAGNER DE SOUZA CAMPOS, DANILO MASIERO, FLÁVIO AZENHA, AMAURI ROBLEDO GASQUES, EDNA GONÇALVES SOUZA (EDNA GONÇALVES DE SOUZA INAMINE), RONILDO PEREIRA DE MEDEIROS, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN e TELLUS COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA.**

***Sentença tipo "A"***

**S E N T E N Ç A**

**Vistos, etc.**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** propôs em face dos Réus - **GASTÃO WAGNER DE SOUZA CAMPOS, DANILO MASIERO, FLÁVIO AZENHA, AMAURI ROBLEDO GASQUES,**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

**EDNA GONÇALVES SOUZA (EDNA GONÇALVES DE SOUZA INAMINE), RONILDO PEREIRA DE MEDEIROS, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN e TELLUS COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA.** - a presente **ação civil pública pela prática de atos de improbidade administrativa**, para que os réus sejam condenados nas cominações previstas no artigo 12, da Lei nº 8.429/1992, ou seja, ressarcimento integral do dano patrimonial sofrido pelo Poder Público, para o qual tenham concorrido, direta ou indiretamente, tudo corrigido monetariamente e acrescido de juros moratórios desde o ato ilícito; ressarcimento integral do dano moral coletivo, a ser arbitrado pelo Juízo em relação a cada um dos réus, mas que seja no mínimo no montante equivalente aos danos patrimoniais; perda ou reversão dos valores ou bens ilicitamente incorporados aos seus respectivos patrimônios, inclusive com atualização monetária e juros moratórios; perda da função pública em qualquer ente da federação; suspensão dos direitos políticos, pelo prazo máximo admitido nos permissivos dos incisos I, II e III do artigo 12; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários pelo prazo máximo previsto em cada um dos incisos do artigo 12; pagamento de multa civil, no montante máximo admitido em cada um dos incisos do artigo 12 e por fim sua condenação no ônus da sucumbência.

Sustenta o autor que, no ano de 2006, o país acompanhou a desarticulação de uma complexa e multitudinária



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

organização criminosa voltada para a prática de ilícitos criminais, civis e administrativos, o que resultou no oferecimento de denúncia contra os envolvidos no bando, que se tornou conhecida por "operação sanguessuga", sendo que no curso das investigações apurou-se a prática de inúmeros crimes e condutas contrárias ao bom funcionamento da Administração Pública. Houve o ajuizamento da ação penal na 2º Vara Federal de Cuiabá, sendo que as apurações civis foram distribuídas em para as distintas unidades da Federação de acordo com os domicílios dos parlamentares envolvidos.

Ainda da narrativa ministerial, a organização criminosa atuava preponderantemente com recursos provenientes de emendas parlamentares direcionadas para a área de saúde, relacionados à programas de compra de ambulâncias, materiais e equipamentos hospitalares, com a segmentação da atuação do bando em quatro fases distintas: direcionamento de emendas orçamentárias a Municípios ou a entidades de interesse da quadrilha; execução orçamentária, com a elaboração de projetos e pré-projetos indispensáveis para a formalização de convênios, isto é, com a descentralização dos recursos públicos federais; manipulação dos processos licitatórios, com a adjudicação do objeto em favor de alguma das empresas constituídas para o aparato criminoso; e por fim, repartição dos recursos públicos entre os agentes públicos, lobistas e empresários que haviam contribuído para a empreitada.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

De acordo com o autor, no ano de 2004, a Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro celebrou com o Ministério da Saúde os convênios n.º (s) 2163 (SIAFI 507810) e 2164 (SIAFI 507811), com o objetivo de adquirir equipamento e material permanente e de medicamento e material de enfermagem, respectivamente.

Segundo o Ministério Público, o convênio n.º 2163/2004, foi objeto de apuração no inquérito civil de n.º 1.34.001.005046/2008-37, onde constatou que dos recursos transferidos para a Santa Casa de Santo Amaro, quase em sua totalidade (68,79%), ou seja, a quantia de R\$ 729.455,00, foi direcionada a uma das empresas participantes da organização criminosa - FRONTAL INDÚSTRIA e COMÉRCIO DE MÓVEIS HOSPITALARES -, sendo que outra parte dos recursos - R\$ 309.403,00 - foi direcionada a empresa TELLUS, COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA., de propriedade do sobrinho do diretor adjunto administrativo da Santa Casa. Menciona o autor que a fiscalização da CGU e do DENASUS constatou a existência de direcionamento da licitação e superfaturamento na execução do convênio.

Afirma o autor que no convênio de n.º 2164/2004 não foi constatada a malversação dos recursos públicos ainda que não realizados os procedimentos licitatórios.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Ressalta o autor que os convênios foram financiados com recursos federais provenientes de emenda do deputado AMAURI ROBLEDO GASQUES ao orçamento anual, sendo que a requerida EDNA na qualidade de procuradora do provedor da Santa Casa de Santo Amaro firmou os instrumentos de convênio, requereu a liberação dos recursos, bem como assinou alguns anexos dos planos de trabalho apresentados pela entidade.

Relembra o autor que a execução de projetos na área de saúde em regime de mútua cooperação entre poder público e entidades privadas dá-se por meio de celebração de convênios, em conformidade com o artigo 48, do Decreto Federal nº 93.872/1986, e o artigo 1º, da Instrução Normativa nº 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, devendo assim submeter aos princípios gerais da Administração Pública – artigo 37, da Constituição Federal.

Ainda de acordo com a narrativa ministerial, a celebração do convênio nº 2163/2004, contrariou as regras estabelecidas no artigo 116, parágrafo 1º, da lei nº 8.666/93, artigo 48º e seguintes, do Decreto Federal nº 93.872/86 e no artigo 4º, da Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, eis que o convênio foi assinado antes da aprovação dos planos de trabalho pelos setores competentes do Ministério da Saúde, ou seja, sem qualquer cautela.

Afirma o autor que o réu GASTÃO WAGNER DE SOUZA CAMPOS assinou o convênio nº 2163/2004 ,em 22 de julho



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

de 2004, antes da emissão do parecer técnico sobre a proposta de aquisição, que foi concluído em 24 de setembro de 2004, em contrariedade ainda com o disposto na Portaria nº 447/GM, de 17 de março de 2004, que estabelece a habilitação, a formalização do pleito e análise e aprovação do plano de trabalho como etapas indispensáveis à celebração de convênios. Para o autor o convênio nº 2163 foi celebrado sem qualquer comprovação da existência dos requisitos necessários à sua formalização e da viabilidade do plano de trabalho.

Aponta o autor que a motivação para a assinatura do convênio por parte da autoridade do Ministério da Saúde revelou-se fraudulenta, pois consta no Sistema de Gestão de Convênios - GESCON - que a autorização se deu por motivo de calamidade, sendo isto informação não verdadeira.

Atribui o autor para a pessoa do réu GASTÃO WAGNER a conduta de assinar o convênio nº 2163/2004 sem o cumprimento das formalidades legais e sob a falsa alegação de urgência derivada de estado de calamidade inexistente. Deste modo, para o Ministério Público Federal, o réu GASTÃO WAGNER incorreu com sua conduta (assinatura do convênio sem a prévia aprovação do plano de trabalho e sem a emissão prévia de parecer técnico e com sustento em falso motivo – calamidade pública) nos incisos I, II, XI e XII, e caput, do artigo 10, da Lei nº 8.429/92, bem como no disposto no artigo 11, caput, da lei nº 8.429/92.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

No que se refere à ré EDNA, o autor afirma que a assinatura do convênio, em 27 de julho de 2004, antes da aprovação técnica do Ministério da Saúde, em 24 de setembro de 2004, foi efetuada pela requerida, que é secretária parlamentar, sendo que a procuração constituindo-a como procuradora apesar de ser datada em 19 de julho de 2004 somente foi reconhecida a assinatura do Provedor da Santa Casa em 06 de dezembro de 2004. Lembra o autor que a requerida foi responsável pelo requerimento de liberação de recursos e encaminhamento do primeiro plano de trabalho apresentado pela entidade, e, posteriormente, pelo plano de trabalho referente à solicitação de reformulação do referido plano.

O Ministério Público Federal afirma, em inicial, que houve conluio entre as empresas, sendo que algumas foram criadas para dar cobertura em processos de licitação, como ocorreu com a empresa **FRONTAL INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS HOSPITALARES** que forneceu para a Santa Casa de Santo Amaro a maioria dos equipamentos em decorrência do convênio de nº 2163/2004. Segundo o Ministério Público Federal o conluio se deu entre as empresas ofertantes de produtos para a Santa Casa e entre a direção da Instituição e a empresa **FRONTAL**. Diante do conluio, segundo o autor, houve a violação de vários princípios do procedimento licitatório como sigilo, igualdade entre os participantes, impessoalidade, moralidade, dentre outros.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Declina o autor, em inicial, diversos equipamentos que foram adquiridos da Santa Casa de Santo Amaro, da empresa FRONTAL em situação de sobrepreço.

O autor narra que a aquisição do equipamento videoartroscópio foi estabelecida no plano de trabalho como forma a beneficiar a requerida TELLUS COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA., sendo que tal empresa é de propriedade do sobrinho do diretor adjunto administrativo da Santa Casa, destacando ainda, que em depoimento prestado pelos diretores da Instituição a escolha do equipamento ocorreu pelo fato de ser o preferido pela equipe técnica que realiza as cirurgias de joelho, porém, ainda de acordo com a narrativa ministerial tal equipamento não foi utilizado como os monitores básicos com capinógrafo. Portanto, de acordo com o Ministério Público, a requerida TELLUS concorreu para o desvio de recursos do Fundo Nacional de Saúde, bem como se beneficiou de tais recursos, o que impõe sua responsabilização nos termos dos incisos I, V, VIII e XII, e caput, do artigo 10, da lei nº 8.429/1992.

Cita o autor, em inicial, as pessoas dos réus DANILO MASIERO, que era superintendente da Santa Casa de Santo Amaro, e FLÁVIO AZENHA, que era diretor técnico da instituição, como participantes da elaboração dos projetos e planos de trabalho que deram origem aos convênios de nº(s) 2163/2004 e 2164/2004, bem como participaram da reunião em que foi realizada a negociação de valores dos equipamentos com o réu RONILDO. Para



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

o autor, os dois dirigentes da Santa Casa agiram em unidade de desígnios com o parlamentar AMAURI GASQUES e com sua assessora EDNA para fraudar o erário, em benefício patrimonial dos réus RONILDO e TELLUS. Assim para o autor, as condutas dos réus DANILO e FLÁVIO se amoldam ao disposto no artigo 10, caput, incisos I, II, V, VIII e XII, e artigo 11, caput, todos da Lei nº 8.429/1992.

O autor realça o fato de o réu AMAURI ROBLEDO GASQUES ter sido eleito deputado federal pelo Estado de São Paulo, na legislatura de 2003 a 2006, sendo integrante do núcleo parlamentar da organização para o fim de obter verbas destinadas aos municípios e as OSCIPS envolvidos nas fraudes, sendo a ré EDNA GONÇALVES DE SOUZA (EDNA GONÇALVES DE SOUZA INAMINE) sua pessoa de confiança, como assessora e posteriormente como sua companheira.

Segundo o Ministério Público, os réus AMAURI e EDNA promoveram o desvio dos recursos públicos repassados no convênio nº 2163/2004, com o destaque para o fato de o primeiro réu vender sua participação política na elaboração do orçamento, porém, e de participar com a segunda ré (EDNA) dos acordos referentes às emendas e acompanhamento da tramitação dos respectivos pré-projetos e projetos juntos ao Ministério da Saúde. Deste modo, para o autor, as condutas dos réus AMAURI e EDNA incorreram nas disposições do artigo 10, caput, incisos I, II, VIII, XI e XII, e artigo 11, caput, todos da Lei nº 8.429/1992.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Em relação aos réus RONILDO MEDEIROS e LUIZ ANTONIO TREVISAN VEDOIN, o autor aponta o fato de terem promovido a venda direcionada à Santa Casa de Santo Amaro, com plena concordância de seus administradores, com a participação do deputado federal AMAURI e de sua assessora EDNA, sendo o réu RONILDO proprietário da empresa FRONTAL e o réu LUIZ ANTONIO proprietário da PLANAM COMÉRCIO E REPRESENTAÇÃO LTDA.

Houve pedido liminar de indisponibilidade dos bens dos réus.

Com a inicial vieram documentos (fls. 34/828).

Em decisão de fls. 832/833, verso, foi deferido o pedido de liminar com a decretação de indisponibilidade dos bens móveis e imóveis de todos os réus, bem como fossem intimados os réus para os fins do artigo 17, parágrafo 7º, da Lei nº 8.429/92.

Petição de fls. 1020/1024 da requerida EDNA sustenta a existência do instituto da litispendência em face do prévio ajuizamento da ação 2008.61.00.017545-6, da 6º Vara Cível da Subseção de São Paulo. O Ministério Público Federal manifestou-se contrariamente ao pedido de reconhecimento da litispendência (fls. 1923/1924). Em decisão de fl. 1925 não foi reconhecida a litispendência, todavia, foi considerado prevento o Juízo da 6º Vara Cível nos termos do artigo 253, inciso I, do Código de Processo Civil.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

No Juízo da 6º Vara Cível de São Paulo foi suscitado o conflito negativo de competência (fls. 1932/1936), sendo julgado procedente (fl. 2523).

O réu GASTÃO apresentou sua manifestação prévia (fls. 1067/1097).

A requerida TELLUS apresentou defesa prévia (fls. 2303/2332).

A ré EDNA apresentou defesa prévia (fls. 2340/2352).

O réu AMAURI apresentou defesa prévia (fls. 2623/2630).

Defesa prévia de DANILO e FLÁVIO (fls. 2633/2687).

Certificado o decurso de prazo para a apresentação de defesa prévia pelos réus RONILDO e LUIZ ANTONIO (fl. 2688).

O Ministério Público Federal apresentou sua manifestação em face das defesas prévias apresentadas (fls. 2690/2703).



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Decisão de fls. 2720/2722 recebeu a inicial com o afastamento da ocorrência do instituto da prescrição e da litispendência - que foi decidida no conflito de competência de nº 0018545-16.2011.4.03.000/SP.

Com o recebimento da inicial, o réu GASTÃO apresentou contestação (fls. 2760/2791); a TELLUS apresentou contestação (fls. 2917/2940); contestação AMAURI (fls. 2941/2986); contestação EDNA (fls. 2987/3030). Os réus DANILO e FLÁVIO não apresentaram contestação, sendo declaradas extemporâneas as contestações dos réus RONILDO e LUIZ ANTONIO.

Decisão saneadora de fls. 3167/3168, com o afastamento das preliminares apresentadas pelos réus e deferimento da prova oral, bem como facultou aos réus DANILO e FLÁVIO esclarecerem a prova técnica que pretendem produzir, com a indicação da especialidade profissional e a finalidade da prova, porém, tais réus entenderam que tal ônus é do autor.

Produzida a prova oral. Apresentação de memoriais por escrito pelas partes. O processo encontra-se concluso para sentença.

**É o essencial. Decido.**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

O feito comporta seu julgamento, diante das provas que já foram produzidas pelas partes no processo.

Ressalto que pelo fato do autor atribuir condutas diversas para os distintos réus, ainda que consideradas em um contexto único, passarei a apreciar separadamente para cada um dos requeridos as atribuições do Ministério Público Federal, seguindo a ordem apresentada no preâmbulo da inicial. Deste modo, inicio o julgamento pela pessoa do réu GASTÃO WAGNER DE SOUZA CAMPOS.

O réu GASTÃO WAGNER DE SOUZA foi secretário executivo do Ministério da Saúde no período em que o Ministério Público Federal lhe atribui o ato ímprobo.

O ato ímprobo atribuído ao réu GASTÃO, de acordo com o Ministério Público, basicamente, consistiu em assinar o convênio n° 2163/2004 ,em 22 de julho de 2004, antes da emissão do parecer técnico sobre a proposta de aquisição, que foi concluído em 24 de setembro de 2004, em contrariedade ainda com o disposto na Portaria n° 447/GM, de 17 de março de 2004, que estabelece a habilitação, a formalização do pleito e análise e aprovação do plano de trabalho como etapas indispensáveis à celebração de convênios.

Isto é, para o autor o convênio n° 2163 foi celebrado sem qualquer comprovação da existência dos requisitos



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

necessários à sua formalização e da viabilidade do plano de trabalho.

O autor narra na inicial que a motivação para a assinatura do convênio por parte da autoridade do Ministério da Saúde revelou-se fraudulenta, pois consta no Sistema de Gestão de Convênios - GESCON - que a autorização se deu por motivo de calamidade, sendo isto informação não verdadeira.

Portanto, o Ministério Público Federal atribui para a pessoa do réu GASTÃO WAGNER a conduta de assinar o convênio nº 2163/2004 sem o cumprimento das formalidades legais e sob a falsa alegação de urgência derivada de estado de calamidade inexistente, ou seja, para o Ministério Público Federal, o réu GASTÃO WAGNER incorreu com sua conduta (assinatura do convênio sem a prévia aprovação do plano de trabalho e sem a emissão prévia de parecer técnico e com sustento em falso motivo – calamidade pública) nos incisos I, II, XI e XII, e caput, do artigo 10, da Lei nº 8.429/92, bem como no disposto no artigo 11, caput, da lei nº 8.429/92.

O réu GASTÃO, em contestação, destaca a ocorrência do instituto da prescrição, eis que a ação foi ajuizada em 28 de março de 2011, sendo que o convênio nº 2163/2004 foi assinado em 22 de julho de 2004, o que ultrapassa o prazo prescricional de cinco anos. Salienta o réu que passam diariamente nas mãos do secretário executivo do Ministério da Saúde centenas de convênios, contratos e atos administrativos para serem



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

assinados, sendo que tais assinaturas ocorrem com base nas informações e pareceres dos órgãos internos do Ministério que são colhidas e mantidas pelo Sistema Gescon.

De acordo com o réu GASTÃO, no caso das emendas parlamentares, ao chegarem ao Ministério da Saúde, lhe são atribuídos os números de seus respectivos empenhos para o feito de tramitação interna e deflagração do processo de trabalho, como ocorreu, na situação em espécie, segundo os registros do GESCON, às fl. 18, do processo administrativo n.º 25000.076845/2004-39, em 08 de junho de 2004, que foi embasado em parecer prévio favorável em 21 de maio de 2004. Contudo, segundo o réu GASTÃO, por um erro de digitação a data do parecer foi grafada incorretamente, ao constar 21 de junho de 2004, em vez de 21 de maio de 2004.

Esclarece o réu GASTÃO que o Sistema GESCON, que é integrado ao SIAFI, não permite emitir empenho sem aprovação prévia. Os pareceres exarados, de acordo com o réu, seguiram as normas da Política Nacional de Urgências e Emergências, sendo que o Ministério da Saúde não dispõe de legitimidade para promover qualquer verificação de adequação de seu conteúdo.

Narra o réu GASTÃO que o trâmite das propostas no Ministério da Saúde foi regular, no que se refere à apresentação de pareceres pelos técnicos do órgão ministerial. Cumprida a etapa



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

de análise e formalização, o convênio é celebrado e publicado, sendo esta etapa de responsabilidade do Fundo Nacional de Saúde. Caso a entidade conveniente não apresentasse o projeto básico o instrumento de repasse fica na situação de bloqueado/sobrestado e por consequência a liberação da primeira parcela fica condicionada a apresentação e aprovação do projeto, em conformidade com a IN nº 97. O DICON acompanha a execução do convênio, segundo o réu, diante do interesse público. O réu afirma que seguiu os pareceres e procedimentos, sendo que em eventual fraude ocorrida no âmbito da conveniente, isto é, fora do âmbito do Ministério da Saúde, deve ser ressarcido o prejuízo por seus causadores. Menciona o réu a inexistência da aplicação da premissa calamidade pública, eis que é aplicável para os Estados e Municípios, e sendo a instituição um ente privado tanto faz assinar esta quadricula no formulário do GESCON. Tece o réu comentário de sua vida profissional e social.

Pois bem, observo da inicial, que entende o Ministério Público que o réu GASTÃO tem sua conduta subsumida ao disposto nos incisos I, II, XI e XII, e caput, do artigo 10, da Lei nº 8.429/92, bem como no disposto no artigo 11, caput, da lei nº 8.429/92.

Dispõe o artigo 10, caput, e os incisos I, II, XI e XII, da lei nº 8.429/92:

*"Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão,*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*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 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;*

*(...)*

*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;*

*(...)"*.

Da leitura do texto normativo acima, observa-se que o ato de improbidade administrativa, não exige, diferentemente do disposto no artigo 11, da lei nº 8.429/92, o elemento subjetivo doloso, eis que a conduta ímproba pode derivar de culpa do agente público ao não observar determinada regra (norma) quer era obrigado a seguir em sua atuação funcional, isto é, no exercício de suas atividades no âmbito da Administração Pública.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Para que o réu incida na norma esculpida no artigo 10, da lei de improbidade administrativa, exige-se a não observância de uma norma (legal, regulamentar), ainda que aja com culpa, com pleno potencial ofensivo ao interesse público.

No caso em espécie, o autor sustenta o fato do réu GASTÃO de não obedecer aos comandos normativos que dispunham sobre as fases do processo administrativo de aprovação de emenda parlamentar com conseqüente liberação de valores para a entidade beneficiada – Santa Casa de Santo Amaro.

Segundo o autor, o artigo 116, da lei nº 8.666/93 é expresso que *"a celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá..."*.

Ainda de acordo com o Ministério Público, a Instrução Normativa nº 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, determina que *"os instrumentos e respectivos aditivos, regidos por esta instrução Normativa, somente poderão ser celebrados após a aprovação pela autoridade competente, que se fundamentará nos pareceres das unidades..."*.

Enfim, declina o Ministério a norma existente na Portaria nº 447/GM, de 17 de março de 2004, que para o



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

atendimento dos pleitos a serem consubstanciados nos convênios, na área de saúde, exige-se a prévia apresentação do projeto, com o atendimento de diversos requisitos, como o objeto do convênio estar de acordo com o Plano Estadual, Municipal de Saúde e Plano Regional de Desenvolvimento, preenchimento da proposta de Plano de Trabalho e aprovação do projeto pelas respectivas áreas técnicas do Ministério da Saúde.

Ora, a normatividade acima exposta, que advém expressamente da narrativa ministerial, em sua inicial, visa, basicamente, atender o interesse público, no caso na escolha da melhor opção técnica de efetivação do serviço público de saúde a ser desenvolvido, e no caso em específico, na Santa Casa de Santo Amaro, ou seja, a normatização busca a aplicação máxima dos princípios regedores da Administração Pública.

Como bem destaca a doutrina especializada "*não poderia ser afastada a incidência do regime jurídico – administrativo sobre as relações do Estado com o terceiro setor com base na premissa de que a entidade particular atua de forma cooperada a fim de se atingir um interesse público... para que se possibilite a participação isonômica dos particulares, a cooperação entre essas organizações privadas e a Administração Pública na execução de determinada atividade deve, necessariamente, ser regida pelos princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição).*" **(Convênios Administrativos, autora Gustavo Alexandre Magalhães, editora Atlas, ano 2012, página 15).**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Portanto, para a adequada busca do objeto do convênio (o interesse público, em suma), todas as fases, ainda que prévias a sua celebração devem respeitar a normatividade vigente à época .

O réu GASTÃO, em contestação, afirma a ocorrência do instituto da prescrição, todavia, na fase processual de julgamento, tal questão já se encontra superada com as decisões que receberam a inicial e sanaram o processo, que acolho na íntegra seus fundamentos.

No que diz respeito à conduta social e profissional apresentada pelo réu em contestação, tais aspectos refogem da questão posta em lide, que é o cometimento ou não do ato de improbidade (relacionado a assinatura do convênio nº 2163/2004), enquanto o réu era secretário executivo do Ministério da Saúde, no ano de 2004.

No que interessa à espécie, o réu GASTÃO, com a apresentação, inclusive, de fluxograma, do funcionamento do Ministério da Saúde, basicamente, confirma a necessidade da prévia apresentação de pareceres técnicos e Plano de Trabalho.

Contudo, salienta o réu que a apresentação de tais pareceres e o plano de trabalho foram prévios, todavia, menciona a existência de erro de digitação de datas.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

No entanto, de acordo com os documentos apresentados, juntamente com a inicial, observa-se a não apresentação prévia dos pareceres e plano de trabalho, e caso realmente verídica fosse a versão apresentada pelo réu, deveria demonstrar a inexatidão (art. 333, inciso II, do CPC) com adequada prova.

O que se tem nos autos, é o não cumprimento do réu da normatividade apresentada pelo Ministério Público, ainda que tal descumprimento possa ser derivado no mínimo de ato culposos.

Com o descumprimento das regras prévias a celebração do convênio, valores foram liberados de forma aleatória, sem uma noção precisa da necessidade real de determinados equipamentos e os reais valores de aquisição – prejuízo econômico.

A conduta do réu GASTÃO, em suma, não permitiu o devido acompanhamento do pedido de liberação de valores da emenda parlamentar do réu AMAURI pela Administração Pública, isto é, em evidente prejuízo na análise da real adequação dos valores com as exigências da Santa Casa de Santo Amaro.

O cumprimento adequado das fases – durante a tramitação do pedido de emenda - no Ministério da Saúde barraria qualquer tentativa de burla a aplicação de recursos públicos, eis que



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

os prévios pareceres técnicos e plano de trabalho revelariam de imediato o mister ilícito.

As auditorias da Controladoria Geral da União e do próprio Ministério da Saúde confirmam o sobrepreço dos bens.

O réu GASTÃO também não consegue afastar a inclusão da justificativa de calamidade, eis que ainda que a entidade beneficiada não seja uma instituição pública, os valores envolvidos no repasse são públicos, já que derivados da União nos âmbitos das emendas parlamentares, inclusive com acompanhamento posterior das auditorias da Controladoria Geral da União, do Ministério da Saúde e do Tribunal de Contas da União.

Ademais, como já retro destacado (em doutrina) o tão-só envolvimento de dinheiro público nas parcerias com entidades privadas atribui-se a aplicação do regime jurídico administrativo, e no caso da adequada motivação dos atos – aplicação dos princípios da legalidade e moralidade.

O Ministério Público pleiteia ainda a condenação do réu GASTÃO pelo fato de incidir sua conduta na normatividade do artigo 11, da Lei nº 8.429/92.

Contudo, diante da condenação do réu nos atos ímprobos descritos no artigo 10, caput, incisos, I, II, XI e XII, da lei nº 8.429/92, desnecessária se torna sua condenação na



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

normatividade do artigo 11, por ser este último um tipo de reserva no universo dos atos de improbidade, sendo que o primeiro artigo – artigo 10 – contenta-se tão somente com a modalidade culposa de sua prática.

*"O art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é normalmente intitulado de ' norma de reserva ', o que é justificável, pois ainda que a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou acarretado o enriquecimento ilícito do agente será possível a configuração da improbidade..." ( **Improbidade Administrativa, autores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, 6º edição editora Lumen Juris, ano 2011, página 318**).*

A jurisprudência é assente quanta a comprovação do dolo do agente público para a condenação nos termos do artigo 11, da lei de improbidade, porém, contentando-se com o elemento volitivo culposos para a condenação nos dispositivos da lei quando da ocorrência de prejuízo – artigo 10, da Lei nº 8.429/1992:

**APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI 9.429/92. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. CONDOTA CULPOSA. DANO AO ERÁRIO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS PENALIDADES APLICADAS.**

*1. A farta documentação acostada aos autos aponta para a ocorrência de culpa na conduta do ora apelante, na*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*medida em que este reconheceu, nas justificativas apresentadas em sede de prestação de contas perante o TCU, não ter havido controle na distribuição dos produtos adquiridos com o dinheiro público (fls. 147/148), o que se revela suficiente para caracterizar o dano ao erário decorrente de sua conduta culposa, devendo ser esta capitulada como ato de improbidade nos termos do art. 10 da Lei nº 8.429/92, não cabendo o seu enquadramento nos arts. 9º e 11 desta lei em virtude da ausência de dolo.*

*2. Na forma do que estabelece o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.429/92, cabe ao magistrado a dosimetria da pena, obedecidos os critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, sempre considerando a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente.*

*3. Ao fixar as penalidades, o d. juízo a quo fez a necessária adequação entre cada uma delas e a conduta do ora apelante, justificando, da forma devida, a sua aplicação, levando em consideração, para tanto, elementos como a ausência de dolo, o que acarretou, inclusive, a fixação da pena de suspensão dos direitos políticos em seu patamar mínimo (5 anos), bem como o afastamento da condenação por danos morais, tal como pretendido pela União.*

*4. Ponderou, ainda, que o ressarcimento integral do dano já fora medida fixada pelo TCU, tendo sido o valor integralmente recolhido pelo ora apelante antes do recebimento da inicial, razão pela qual determinou que, ao se chegar a execução da sentença, tal penalidade deve ser tida como cumprida.*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*5. Forçoso reconhecer, portanto, que o d. juízo a quo, ao fixar as penalidades, não se divorciou do comando contido, expressa e implicitamente, no parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.429/92. Isto, somado ao fato de que as penalidades previstas pelo inciso II deste mesmo artigo foram consideradas pelo legislador como necessárias e adequadas a coibir o ato de improbidade que acarreta dano ao erário, é suficiente para manter as penas tais como fixadas na sentença.*

*6. Apelação a que se nega provimento.*

**(TRF 3ª Região, TERCEIRA TURMA, AC 0001098-67.2005.4.03.6000, Rel. JUIZ CONVOCADO RUBENS CALIXTO, julgado em 16/05/2013, e-DJF3 Judicial 1 DATA:24/05/2013)**

Diante disto, tenho como configurada a prática do ato de improbidade administrativa pelo réu GASTÃO, nas figuras previstas no artigo 10, caput, incisos, I, II, XI e XII, da lei nº 8.429/92.

**Dos réus DANILO MASIERO e FLÁVIO AZENHA.**

Os dois réus à época do fato narrado, na inicial, eram dirigentes da Santa Casa de Santo Amaro.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

O Ministério Público afirma, na inicial, que os réus **DANILO MASIERO**, que era superintendente da Santa Casa de Santo Amaro, e **FLÁVIO AZENHA**, que era diretor técnico, foram participantes da elaboração dos projetos e planos de trabalho, que deram origem aos convênios de n.º(s) 2163/2004 e 2164/2004, bem como participaram da reunião em que foi realizada a negociação dos valores de aquisição dos equipamentos com o réu **RONILDO**.

Para o autor, os dois dirigentes da Santa Casa agiram em unidade de desígnios com o parlamentar **AMAURI GASQUES** e com sua assessora **EDNA** para fraudar o erário, em benefício patrimonial dos réus **RONILDO** e **TELLUS**. Assim para o autor, as condutas dos réus **DANILO** e **FLÁVIO** se amoldam ao disposto no artigo 10, caput, incisos I, II, V, VIII e XII, e artigo 11, caput, todos da Lei n.º 8.429/1992.

Os réus não apresentaram contestação, no entanto, em sede de defesa prévia, alegaram a ocorrência do instituto da prescrição; a impossibilidade jurídica do pedido de pagamento de danos morais coletivos, eis que, segundo os réus, o dano moral possui acepção subjetiva, que é ligada ao psíquico individual de cada pessoa; que o réu **FLÁVIO** não foi relacionado em nenhum momento em depoimento dos supostos integrantes da máfia das sanguessugas, e não assinou nenhum contrato; destaca-se em defesa prévia o fato dos dois réus serem pessoas leigas no que se refere à formalização de convênios; que os dois são pessoas de boa-fé sem nenhum envolvimento com a quadrilha, ou seja, sem



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

qualquer vínculo pessoal com o deputado Amauri; realçam os réus a flagrante desproporcionalidade e irrazoabilidade de se exigir o procedimento licitatório para a Santa Casa, salientando que o artigo 11, do Decreto nº 6.170/2007, que regula a lei nº 8.666/93, exige, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado, antes da celebração do contrato, nas situações de aquisição de produtos e contratação de serviços por entidades privadas com recursos da União; salientam os réus que houve a cotação de preços no mercado para aquisição dos equipamentos com a efetivação da aquisição pelo melhor preço; que não houve sobrepreço dos produtos adquiridos pela Santa Casa; que houve justificativa técnica para aquisição do equipamento adquirido da TELLUS, sendo o valor ofertado por tal pessoa jurídica o mais barato; destacam os réus o fato do Ministério Público não contrariar a qualidade do produto adquirido da TELLUS; afirmam os réus que se houve prejuízo na situação narrada na inicial, o prejuízo não seria da União, porém, da Santa Casa; que o réu RONILDO não teve influência nas compras; que não houve participação dos réus DANILO e FLÁVIO na liberação dos recursos em face da emenda do réu AMAURI; que os réus não tinham conhecimento da existência da quadrilha e da operação denominada sanguessuga; que diversos atores participaram do acompanhamento da liberação e aplicação dos recursos na Santa Casa; alegam os réus que a Santa Casa foi beneficiada com a aquisição dos produtos; mencionam os réus o fato de outras pessoas envolvidas na aquisição dos produtos não terem sido incluídos no polo passivo da ação de improbidade.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

De imediato, no que diz respeito, a preliminar no mérito (prescrição) aduzida pelos réus, diante da preclusão das decisões que receberam a inicial e sanaram o processo, tenho como já com afastada tal questão neste momento de julgamento.

A questão da impossibilidade de condenação ao ressarcimento do dano moral coletivo, por envolver aspecto da condenação – aplicação da sanção – será apreciada no momento oportuno.

O Ministério Público Federal atribui à tipificação do disposto no artigo 10, caput, incisos I, II, V, VIII e XII, e artigo 11, caput, todos da Lei nº 8.429/1992 para as pessoas dos réus DANILO e FLÁVIO.

*"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 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*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;*

*(...)*

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

*(...)*

*VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; [\(Vide Lei nº 13.019, de 2014\) \(Vigência\)](#)*

*(...)*

*XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; (...)"*.

Basicamente, na essência das disposições acima, encontra-se o fato de causar dano ao erário público, diante do desrespeito das normas vigentes, e em especial com a frustração do processo de licitação. O cerne da lide, no que envolve os réus DANILO e FLÁVIO, é este, portanto.

Os réus DANILO e FLÁVIO por serem dirigentes da Santa Casa, isto é, com atribuições (funções) de dirigir, comandar, supervisionar, administrar, e em especial com poder de decidir quanto à aquisição de equipamentos para a entidade, na época do fato, que ocorreu no ano de 2004, são pessoas legítimas a figurarem no polo passivo da presente ação de improbidade.

Sustentam os dois réus o fato do Ministério Público Federal não incluir no polo passivo da ação outros dirigentes da



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

entidade ou pessoas que supostamente teriam sido beneficiadas com o ato.

Com efeito, os artigos 46 e 47, o Código de Processo Civil, normatizam a questão da existência do litisconsórcio, e quando da ocorrência do necessário.

Na espécie, contudo, não vislumbro as hipóteses normativas dos artigos processuais que levariam a inclusão dos demais dirigentes da Santa Casa ou de pessoas outras supostamente beneficiadas com o ato no polo passivo da ação.

Inexiste uma situação jurídica que leve a inclusão de pessoas outras no polo passivo em uma situação de litisconsórcio passivo necessário, com o destaque para o fato de que os réus não apresentam argumento jurídico para a inclusão necessária das pessoas que fazem alusão em sua defesa prévia.

A inclusão dos réus no polo passivo da ação de improbidade foi opção do Ministério Público Federal, e pelo fato de não se apresentar uma situação de litisconsórcio passivo necessário, torna-se impeditivo para o Poder Judiciário qualquer determinação para o autor demandar com quem não queira promover a ação de responsabilização. Diante disto, não merecer acolhida como justificativa de afastar a responsabilidade dos réus DANILO e FLÁVIO a não inclusão de outras pessoas no polo passivo da presente ação pelo autor da ação.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

O cerne da lide é o fato de ser ou não obrigatória a realização do procedimento licitatório pela Santa Casa, ainda que seja uma entidade não integrante da Administração Pública, porém, beneficiada com o repasse de valores públicos – à título de emenda parlamentar para a área de saúde pública.

A doutrina manifesta-se pela obrigatoriedade de realização do procedimento de licitação ainda que no universo dos convênios.

*"Como o convênio é espécie de contrato administrativo que se caracteriza pela inexistência de lucro para as partes envolvidas, poder-se-ia sustentar a inadmissibilidade de adoção do vulto da contratação como critério determinante de modalidade de licitação aplicável. Ocorre que a ausência de vantagens (lucro) para a entidade que celebra o convênio não impede que haja transferência de recursos públicos para particulares. Dessa forma, em se tratando de convênios financeiros, dever-se tomar o valor dos repasses previstos no convênio como parâmetro para a definição da modalidade licitatória a ser adotada. Aplicam-se aos convênios administrativos, portanto, os incisos I e II do art. 23 da Lei nº 8.666/93".* **(Convênios Administrativos, autor Gustavo Alexandre Magalhães, editora Atlas, ano 2012, páginas 236/237).**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Continua: *"no intuito de regulamentar o art. 116 da Lei nº 8.666/93, o Decreto nº 6.170/07 criou a possibilidade de a Administração realizar chamamento público como modo de selecionar a entidade com a qual pretende celebrar convênio... não há qualquer impedimento de instituição de procedimento célere para a escolha da melhor proposta apresentada, desde que obedçam ao princípio constitucional da isonomia. Como o art. 22, XXVII, da Constituição de 1988 estabelece que a edição de normas gerais sobre licitações e contratos inclui -se na competência legislativa da União , é inegável que as modalidades de licitação só podem ser criadas por lei em sentido estrito ( aprovada pelo Poder Legislativo ). ... Ocorre que o art. 4º do Decreto nº 6.170/07 e o art. 23 do Decreto nº. 3.100/99 não determinaram a aplicação de alguma das modalidades de licitação já previstas , mas optaram por criar nova espécie de seleção.. extrapolaram os limites autorizadores ao poder de delegar previsto no art. 116, como feriram também o art. 22, parágrafo 8º, da mesma lei de licitações ...".* **(Convênios Administrativos, autor Gustavo Alexandre Magalhães, editora Atlas , ano 2012, páginas 240/241)**

Com efeito, ainda que exista a previsão do artigo 116, da lei de licitações, que determina a aplicação - no que couber - das disposições dessa lei (de licitação - lei nº 8.666/93), nos convênios firmados com a Administração Pública, diante da ausência de lei específica - na época dos fatos - tem-se como aplicável na integralidade o procedimento licitatório previsto na lei 8.666/93 -



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

com a especial aplicação do artigo 23, incisos I e II, da lei nº 8.666/93, isto é, o tipo de procedimento licitatório (concorrência ou tomada de preços) é escolhido de acordo com o valor envolvido.

Destarte, um comando disposto em um decreto regulamentar não pode extrapolar a norma prevista em lei que impõe a realização do procedimento licitatório em suas diversas fases.

Os réus DANILO e FLÁVIO, como administradores da Santa Casa de Santo Amaro, não promoveram o procedimento licitatório – não há formalização do processo.

Sem a formalização do procedimento de licitação, não se tem com precisão o tipo de escolha dos equipamentos, se foi pelo menor preço tão-somente ou pela qualidade do produto; inexistente a formalização do ato de escolha dos bens; não há o desenvolver de como a entidade – Santa Casa de Santo Amaro - realizou o trabalho de aferição dos bens; do trabalho de campo efetivado, eis que o simples depoimento de duas funcionárias não afasta a obrigatoriedade da formalização escrita dos motivos da escolha do tipo de licitação e se realmente as pessoas jurídicas escolhidas tinham a capacidade técnica, financeira e econômica para o atendimento das necessidades da Santa Casa.

Ora - ao não entender como obrigatória a realização de licitação pela entidade beneficiada com o convênio -



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

fica muito fácil burlar a exigência de realização de licitação pela Administração Pública, com a celebração de contratos de fornecimentos e prestação de serviços com pessoas que não possuam capacidade econômica, financeira, técnica, porém, desde que o ente federativo interponha entre a sua pessoa e do executante uma entidade particular, ou seja, bastando apenas que previamente o ente federativo celebra com uma entidade particular de interesse público um convênio e depois tal entidade promova a aquisição dos bens ou serviços sem a realização de qualquer ato formal licitatório.

Com a celebração do convênio, a entidade recebe dinheiro público e ficaria livre - caso prevalecesse o entendimento dos réus, no que diz respeito ao artigo 116, da lei de licitações -, para adquirir bens ou serviços de terceiros. Contudo, tal entendimento não pode ocorrer, caso contrário, morta seria a normatividade da lei de licitações, em especial no que se refere à aplicação dos princípios da moralidade, impessoalidade e do melhor preço.

Diante da não realização do procedimento licitatório pelos dirigentes da Santa Casa, e em face do apontamento de sobrevalores pela auditoria da Controladoria Geral da União e pelo próprio Ministério da Saúde, tenha-se como praticado pelos réus DANILO e FLÁVIO o ato ímprobo de causar lesão ao erário público - em decorrência do descumprimento das normas regentes do procedimento de licitação.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

A conduta dos réus DANILO e FLÁVIO, ao não formalizarem o procedimento de licitação, especialmente na conferência das capacidades técnicas, financeiras, econômica, põe em dúvida a credibilidade quanto à escolha dos produtos adquiridos da ré TELLUS. Não há um parecer técnico elaborado à época da escolha da TELLUS que justifique a aquisição dos produtos de tal pessoa jurídica. Ademais, a escolha da pessoa jurídica em questão promove a quebra do princípio da isonomia, eis que o proprietário da vencedora é sobrinho de um dos diretores adjuntos da Santa Casa.

No depoimento de Luiz Antônio Trevisan Vedoin **(fls. 746 e seguintes)**, que é apontado pelo Ministério Público Federal, como um dos integrantes da quadrilha, consta *que "... o acusado Ronildo participou de licitação para a aquisição de equipamentos médico-hospitalares junto à Santa Casa de Santo Amaro; que tratava-se de emenda do deputado Amauri Gasques, no valor de R\$ 800.000,00; que não sabe dizer se Ronildo teria pago alguma comissão para a direção da Santa Casa.."*

Contudo, ainda que no depoimento não aponte o fato dos dirigentes da Santa Casa receberem comissão, como já retro destaquei acima, para a incidência do artigo 10, caput, e incisos, a lei de improbidade administrativa não exige o elemento subjetivo doloso para sua configuração, contentando-se a figura típica com o elemento subjetivo culposos .



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

A não realização do procedimento licitatório no sentido determinado nos incisos I e II do artigo 23 da lei nº 8.666/93, com a devida formalização de suas fases, denota a falta de cuidado com a aplicação dos recursos públicos envolvidos na espécie.

Ressalto que a suposta inexperiência na área de licitações não justifica o descumprimento formal do procedimento de seleção dos réus, eis que ninguém pode alegar o descumprimento da lei pelo fato de desconhece-la – artigo 3º, da lei de introdução ao Código Civil.

**Dos réus AMAURI ROBLEDO GASQUES, EDNA GONÇALVES DE SOUZA INAMINE, RONILDO PEREIRA DE MEDEIROS e LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN.**

O julgamento dos réus declinados no parágrafo antecedente dar-se – à em conjunto, eis que as ações tidas como ímprobas pelo Ministério Público em relação a tais pessoas basicamente envolve a gênese dos ilícitos (fl. 05, da inicial).

**Os réus LUIZ ANTÔNIO TREVISAN e RONILDO PEREIRA DE MEDEIROS são revéis.**

**O réu AMAURI GASQUES e EDNA GONÇALVES DE SOUZA INAMINE** apresentaram suas contestações em que sustentam a ocorrência dos institutos da prescrição e da



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

litispendência, com o destaque para a generalidade das condutas que são atribuídas aos réus, ou seja, não há uma especificação no sentido que as supostas condutas dos réus teriam levado ao sobre faturamento, ou a escolha da empresa TELLUS, dentre outras situações não devidamente especificadas, segundo os réus, na inicial do Ministério Público Federal. Entendem os réus que a inicial é inepta.

De acordo ainda com a defesa dos réus AMAURI e EDNA, o desmembramento das ações envolvendo os réus é necessário para a apurada quantificação do valor da causa, para afastar a confusão dos fatos, e por consequência, para permitir em plenitude o exercício do exercício de defesa – amplo contraditório.

Alegam os réus a incoerência do autor, eis que a suposta conduta cometida pelo réu não adentra na situação de compra de ambulâncias, que seria a área de interesse do réu VEDOIN, e que duas emendas do réu não foram executadas pelo réu VEDOIN. Salientam os réus que não interferiram em nenhum momento na execução das emendas, com destaque que os depósitos efetuados na conta da senhora EDNA ocorreram antes desta se tornar assessora do réu AMAURI. Ressaltam os réus AMAURI e EDNA que o senhor Cristiano, que supostamente recebia os valores das comissões indevidas, rebateu qualquer repasse para os dois réus. Em suma, os réus AMAURI e EDNA rebatem o argumento ministerial de que existam provas que levem a prática do ilícito.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Primeiramente, destaco que as preliminares apresentadas pelos réus AMAURI e EDNA já foram apreciadas na decisão saneadora (fls. 3167/3168), portanto, encontrando-se preclusa qualquer discussão de tais questões neste momento de julgamento do mérito da lide.

O Ministério Público Federal atribui para os réus AMAURI e EDNA a prática dos ilícitos descritos no artigo 10, caput, incisos I, II, VIII, XI e XII e do artigo 11, caput, todos da lei nº 8.429/92, sendo que em relação aos réus LUIZ ANTONIO e RONILDO, diante do disposto no artigo 3º, da lei nº 8.429/92, tais réus respondem por todos os atos de improbidade narrados em relação aos demais.

Os réus LUIZ ANTONIO e RONILDO confessaram os atos ímprobos, com o detalhamento da atuação dos participantes no esquema delituoso, como das pessoas dos réus AMAURI e EDNA.

Nos depoimentos dos réus LUIZ ANTONIO e RONILDO, que se encontram juntados em fls. 746 e seguintes do presente processo, têm-se a narrativa do esquema criminoso, que consistia, basicamente, no acordo com determinados deputados federais, para o fim de que estes direcionem os valores de suas emendas parlamentares da área da saúde para determinado município ou instituição, sendo que nestes a licitação era comandada ou direcionada pelos réus LUIZ ANTONIO e RONILDO, com a



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

aquisição de bens de empresas fornecedoras pertencentes ou ligadas às pessoas dos dois réus.

Nos depoimentos dos réus LUIZ ANTONIO e RONILDO revela-se, inclusive a formação de determinadas pessoas jurídicas com o fito de participar em tais aquisições de equipamentos pelos municípios ou entidades beneficiadas com as emendas parlamentares, sendo citada como exemplo de empresa constituída para tal mister ilícito a FRONTAL.

De acordo com os depoimentos dos réus LUIZ ANTONIO e RONILDO, os parlamentares que direcionavam os valores de suas emendas eram beneficiados com o pagamento de comissões de/ ou em torno de 10% do valor total direcionado.

Observa-se dos depoimentos dos réus LUIZ ANTONIO e RONILDO que as pessoas jurídicas participantes da licitação na verdade estavam acordadas entre si para a prática do ilícito, ou seja, na realidade não havia competitividade entre os participantes.

Diante da ausência de competição, tinha-se o sobrepreço dos bens adquiridos pelos municípios e entidades beneficiadas pelas emendas parlamentares.

Narram os réus LUIZ ANTONIO e RONILDO a participação do ex-deputado federal AMAURI GASQUES e de sua



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

assessora EDNA no esquema (em específico na situação posta na presente lide), eis que o réu AMAURI direcionou valor de sua emenda parlamentar para a Santa Casa de Santo Amaro, com a participação da ré EDNA na concretização do repasse para a entidade.

A participação da ré EDNA se revela de maneira explícita pela dupla função que exercia na concretização dos valores no âmbito da Santa Casa de Santo Amaro, isto é, ao exercer dupla função no esquema ilícito: como assessora do deputado (agora réu AMAURI GASQUES) e ao mesmo tempo como procuradora da entidade.

A dupla função permitia a ré EDNA uma maior efetivação do repasse dos valores e influência destes quando de sua entrada na instituição. Este atuar duplo da ré é sinal visível do comprometimento dos interesses do gabinete do réu AMAURI e da direção da Santa Casa.

Transcrevo parte dos depoimentos – processo nº 2006.36.00.007549-5 – na Segunda Vara da Seção Judiciária de Mato Grosso - do réu Luiz Antônio – que envolvem as pessoas dos réus AMAURI e EDNA:

*"... que com relação ao Deputado Amauri Gasques, respondeu... que conheceu o parlamentar através do deputado Vanderval Santos, no ano de 2003; que realizou um acordo com o*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*deputado, através do qual este receberia 10% os quais passaram para 12%, sobre o valor das emendas destinadas para medicamentos; que no exercício de 2004, o parlamentar apresentou emendas em favor... e Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro, no valor de R\$ 1.040.000,00; Que a título de antecipação dessas emendas, o interrogando realizou as transferências e depósito de fls. 157, 157, 158, 159, 162 e 163, do avulso V; Que os comprovantes de fls. 157 e 161 estão em duplicidade; Que a favorecida dessas transferências e depósito, à exceção do depósito de fls. 159, foi a esposa do parlamentar Edna Gonçalves Souza; que esses depósitos se deram na conta de Edna a pedido do próprio parlamentar ...” ( fl. 749)*

*No depoimento do réu RONILDO consta que “... com relação ao Deputado Amauri Gasques,... foram os acusados Darci Vedoin e Luiz Antônio que fizeram acordo no sentido do parlamentar receberia 10% sobre os valores direcionados para a área de saúde, na aquisição de unidades móveis e equipamentos médico – hospitalares ; que todas as negociações passavam pela esposa do parlamentar , Edna Gonçalves S. Inamine, também chefe de gabinete... que ainda no exercício do ano de 2004, foi executada uma licitação junto à Santa Casa de Santo Amaro, em Santo Amaro, no valor de R\$ 800.000,00 para a aquisição de equipamentos médico-hospitalares ; Que nessa licitação , estiveram presentes em Santo Amaro tanto o reinterrogando quanto Luiz Antônio; Que o contato nas duas instituições , com os dirigentes , foi realizado inicialmente pela chefe de gabinete Edna; Que os pagamentos se ao*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*parlamentar se deram através da chefe de gabinete Edna, em espécie , correspondendo a 10% dos valores licitados...” ( fl. 751).*

Deste modo, as condutas dos réus LUIZ ANTONIO, RONILDO, AMAURI GASQUES e EDNA GONÇALVES DE SOUZA tornam-se evidentes quanto ao cometimento dos atos de improbidade que foram narrados na inicial do Ministério Público Federal.

O momento de repasses de valores para a conta da senhora EDNA é de somenos importância, pois o que importa, conforme narrado nos depoimentos dos réus LUIZ ANTÔNIO e RONILDO é que realmente houve tais depósitos como decorrência da atuação da ré em favor da liberação e aplicação ilícita do valor da emenda parlamentar na instituição da Santa Casa de Santo Amaro.

Realço ainda que as confissões dos réus são críveis, pois, em suma, acabam destacando a atuação deles nos ilícitos cometidos em quadrilha, sem que os demais réus apontados em tais confissões tenham oposto qualquer tipo de fato que leve ao afastamento da credibilidade do narrado.

**DA ré TELLUS COMÉRCIO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA.**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

O Ministério Público Federal, em inicial, narra em relação à pessoa TELLUS o fato de ser uma empresa de propriedade do sobrinho do diretor adjunto administrativo da Santa Casa, destacando ainda, que em depoimento prestado pelos diretores da Instituição a escolha do equipamento ocorreu pelo fato de ser o preferido pela equipe técnica que realiza as cirurgias de joelho, porém, ainda de acordo com a narrativa ministerial tal equipamento não foi utilizado como os monitores básicos com capinógrafo. Portanto, de acordo com o Ministério Público, a requerida TELLUS concorreu para o desvio de recursos do Fundo Nacional de Saúde, bem como se beneficiou de tais recursos, o que impõe sua responsabilização nos termos dos incisos I, V, VIII e XII, e caput, do artigo 10, da lei nº 8.429/1992.

A TELLUS apresentou contestação em que sustenta a inépcia da inicial ministerial, eis que não aponta claramente a conduta da ré; alega a ocorrência do instituto da prescrição, já que superado o prazo quinquenal previsto no artigo 23, da lei nº 8.429/1992; que não há qualquer comprovação fática do favorecimento da ré; ressalta a ré que o preço que apresentou para a Santa Casa de Santo Amaro foi o mais barato, sendo seu produto o de preferência em face de sua melhor técnica. A ré menciona o fato do autor não impugnar a qualidade de seu produto. A ré destaca o fato do autor não apresentar qualquer comprovante (orçamento) que revelem a suposta incompatibilidade de preços; que a marca ARTHREX era de representação exclusiva da ré; para a ré o autor não apontou qualquer ato de improbidade em relação a



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

sua pessoa, em inicial, já que somente promove a narrativa com conjecturas de subjetividade sem qualquer comprovação do que afirma.

Em relação aos pedidos da ré quanto ao reconhecimento da inépcia da inicial e do instituto da prescrição, tais pedidos encontram-se superados diante da preclusão das decisões que receberam a inicial e que sanaram o processo com o afastamento de tais pedidos.

A conduta ímproba atribuída à ré TELLUS encontra-se relacionada intimamente relacionada com as condutas dos réus DANILO e FLÁVIO, já que o agir destes permitiu o favorecimento – direcionamento – indevido para uma fornecedora, que no caso é a empresa ré TELLUS. Diante disto, como reforço da interligação das condutas dos réus DANILO, FLÁVIO e da TELLUS, reafirmo a fundamentação acima exposta para os dois primeiros réus:

Ora - ao não entender como obrigatória a realização de licitação pela entidade beneficiada com o convênio - fica muito fácil burlar a exigência de realização de licitação pela Administração Pública, com a celebração de contratos de fornecimentos e prestação de serviços com pessoas que não possuam capacidade econômica, financeira, técnica, porém, desde que o ente federativo interponha entre a sua pessoa e do executante uma entidade particular, ou seja, bastando apenas que previamente



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

o ente federativo celebra com uma entidade particular de interesse público um convênio e depois tal entidade promova a aquisição dos bens ou serviços sem a realização de qualquer ato formal licitatório.

Com a celebração do convênio, a entidade recebe dinheiro público e ficaria livre - caso prevalecesse o entendimento dos réus, no que diz respeito ao artigo 116, da lei de licitações -, para adquirir bens ou serviços de terceiros. Contudo, tal entendimento não pode ocorrer, caso contrário, morta seria a normatividade da lei de licitações, em especial no que se refere à aplicação dos princípios da moralidade, impessoalidade e do melhor preço.

No sentido do direcionamento para a ré TELLUS, ressalto que sem a formalização do procedimento de licitação, não se tem com precisão a escolha dos equipamentos, se pelo menor preço tão-somente ou pela qualidade do produto; inexistente a formalização do ato de escolha dos bens; não há o desenvolver de que como a entidade realizou o trabalho de aferição dos bens; do trabalho de campo, eis que o simples depoimento de duas funcionárias do hospital não afasta a obrigatoriedade da formalização escrita dos motivos da escolha do tipo de licitação e se realmente as pessoas jurídicas escolhidas tinham a capacidade técnica, financeira e econômica para o atendimento das necessidades da Santa Casa.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Diante da não realização do procedimento licitatório pelos dirigentes da Santa Casa, e em face do apontamento de sobrevalores pela auditoria da Controladoria Geral da União e pelo próprio Ministério da Saúde, tenha-se como praticado pelos réus DANILO e FLÁVIO o ato ímprobo de causar lesão ao erário público em decorrência do descumprimento das normas regentes do procedimento de licitação.

A conduta dos réus DANILO e FLÁVIO, ao não formalizarem o procedimento de licitação, especialmente na conferência das capacidades técnicas, financeiras, econômica, põe em dúvida a credibilidade quanto à escolha dos produtos adquiridos da ré TELLUS.

Destaco que inexistente um parecer técnico elaborado à época da escolha da TELLUS que justifique a aquisição dos produtos de tal pessoa jurídica. Ademais, a escolha da pessoa jurídica em questão promove a quebra do princípio da isonomia, eis que o proprietário da vencedora é sobrinho de um dos diretores adjuntos da Santa Casa.

Ora, quem seriam os renomados médicos como afirma a TELLUS, em contestação, que levaram a recomendação de seu produto? Qual é a vantagem do seu produto em relação a outros existentes no mercado à época dos fatos? Inexistente qualquer esclarecimento da ré nesse sentido, enfim.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

A própria ré TELLUS, em contestação, ainda que indiretamente, assume a prática do sobrepreço dos produtos (respiradores) ao afirmar categoricamente que:

*"O fornecimento dos respiradores pela TELLUS é um fato isolado na medida em que teve a finalidade apenas de atender a um pedido da SCMSA e nesse sentido comprovou (sic) os aparelhos no mercado e repassou a entidade assistencial com apenas uma pequena margem de lucro."* (fl. 2935).

Continua a ré TELLUS, em contestação:

*"Explicando: adquirido da empresa INTERMED pelo valor global (3 ventiladores ) de R\$ 130.311,51 e repassado à SCMASA por R\$ 141.273,00."* (fl. 2935).

Com efeito, a ré TELLUS revela o fato, com as afirmações acima, que os dirigentes da Santa Casa de Santo Amaro não obtiveram os produtos com o menor preço, ou seja, pelo contrário obtiveram da ré TELLUS por um valor acima do mercado. Literalmente tal fato afirmado pela ré é de sobrepreço, com o preterimento de uma empresa – INTERMED – em favor de outra empresa – TELLUS – que adquiriu daquela os aparelhos para repassá-los para a Santa Casa, porém, sobrevalorizados.

Deste modo, a confissão da ré TELLUS vem ao encontro das auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

e do próprio Ministério da Saúde que revelaram a ocorrência do sobrepreço nos equipamentos adquiridos pela Santa Casa de Santo Amaro.

Em resumo, conduta da ré TELLUS encontra-se em consonância com o pedido de condenação nos termos dos incisos I, V, VIII e XII, e caput, do artigo 10, da lei nº 8.429/1992.

Diante da configuração do ato ímprobo pelo réu, adentro nos **pedidos condenatórios pleiteados pelo autor**.

O artigo 12º, da Lei nº 8.429/92 dispõe sobre as penas. Observe-se:

*"Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [\(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009\)](#).*

*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*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*peessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;*

***II - na hipótese do art. 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.*

*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.”(destaques meus)*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

O inciso II do artigo 12º da Lei nº 8.429/92 expressa os tipos de sanções previstas para o ato de improbidade que incida na normativa do artigo 10º da lei de improbidade.

O parágrafo único do artigo 12º da Lei nº 8.429/92 estabelece alguns critérios para a fixação das penas, como a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido.

Por sua vez, o artigo 21, da Lei nº 8.429/92, no que diz respeito ainda à aplicação das sanções, elenca critérios outros para o estabelecimento da sanção:

“Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; [\(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009\)](#).

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.”

Da análise conjunta dos artigos retro transcritos, observo que o legislador dispôs para o magistrado sentenciante diversos critérios, parâmetros, para a escolha, para a fixação, da sanção ao agente público ímprobo, tanto no aspecto qualitativo quanto no aspecto quantitativo das sanções.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Ou seja, dentre as sanções previstas em lei, o magistrado aplicará a pena compatível com os atos ímprobos efetivados pelos agentes públicos e os assemelhados (artigo 2º, da Lei nº 8.429/1992) com a observância dos critérios legais de determinação de escolha da sanção – aspectos qualitativos e quantitativos.

Destarte, os artigos supra transcritos promovem no momento da aplicação da sanção a observância pelo magistrado dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade em face do ato ímprobo praticado pelo réu.

Novamente transcrevo pensamento da doutrina especializada sobre o tópico referente à aplicação das sanções civis:

*"Portanto, a aplicação cumulativa, parcial ou isolada das sanções arroladas no art. 12 da LIA subordina-se aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade. Assim sendo, exigem que o Magistrado, no momento da aplicação das sanções previstas na LIA, à luz do caso concreto, limite-se àquelas estritamente necessárias (razoáveis e proporcionais) para alcançar, com justiça, os fins almejados pela LIA, sendo defeso a ele, pois, a mera aplicação objetiva e automática de sanções em bloco."* **(Lei de Improbidade Administrativa Comentada, autor Marino Pazzaglini Filho, editora Atlas, 2º edição, ano 2005, página 154).**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

A jurisprudência dos Tribunais é assente quanto à aplicação proporcional e razoável das sanções civis dependendo do ato ímprobo a que foi condenado o agente público (os destaques nas ementas transcritas são de minha autoria):

**..EMEN: PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – INTEMPESTIVIDADE – ENTENDIMENTO DA CORTE ESPECIAL – SANÇÕES DO ART. 12 DA LEI DE IMPROBIDADE – CUMULAÇÃO DE PENAS.** 1. A Corte Especial, no julgamento do REsp 776.265/SC, adotou o entendimento de que o recurso especial, interposto antes do julgamento dos embargos de declaração opostos junto ao Tribunal de origem, deve ser ratificado no momento oportuno, sob pena de ser considerado intempestivo. 2. Consoante a jurisprudência desta Corte, **as penas do art. 12 da Lei 8.429/92 não são aplicadas necessariamente de forma cumulativa, do que decorre a necessidade de se fundamentar o porquê da escolha das penas aplicadas, bem como da sua cumulação, de acordo com fatos e provas abstraídos dos autos, o que não pode ser feito em sede de recurso especial, diante do óbice da Súmula 7/STJ.** 3. Recurso especial do réu não conhecido e improvido o do Ministério Público. **..EMEN: (RESP 200400586411, ELIANA CALMON, STJ - SEGUNDA TURMA, DJ DATA:03/08/2007 PG:00327 ..DTPB:.)**



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

**ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PAD. SERVIDOR. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. PENALIDADE DESPROPORCIONAL E DESARRAZOADA. AGRAVO PROVIDO.**

*1. A doutrina e a jurisprudência hodiernamente têm entendido que o controle judicial do ato administrativo que culmine em aplicação de penalidade disciplinar é amplo no que diz respeito ao aspecto da legalidade, podendo alcançar, sobretudo, os motivos que levaram à prática do ato. 2. Nesse sentido, a Administração Pública, assim como o Judiciário, também deve observar na sua atuação os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que são diretamente decorrentes da legalidade. 3. Sendo assim, considera-se ilegal o ato que estabelece uma penalidade grave desproporcional e desarrazoada em relação aos fatos e motivos expostos na decisão. 4. Saliento ainda que não restou comprovado nenhum efetivo prejuízo à Administração Pública em razão do exercício da atividade de docência pela agravante, razão pela qual me parece desproporcional e desarrazoada a aplicação da medida imposta. 5. É importante ressaltar que as penas de demissão e cassação de aposentadoria são as mais graves que podem ser aplicadas ao servidor, de modo que os fatos ensejadores de tais punições são aqueles que realmente se destacam das ocorrências que comumente se vê no serviço público, do contrário, acaba-se banalizando o ato de punir. 6. Ainda, os atos que caracterizam a improbidade administrativa são aqueles que*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário ou que contrariam os princípios da Administração Pública, consoante dispõe a Lei 8.429/92, o que in casu não restou comprovado. 7. De outra ponta, a desídia capaz de ensejar penalidade assaz grave é aquela contumaz, corriqueira, em que fica evidenciado verdadeiro abuso por parte do servidor e, conseqüentemente, causa verdadeiro prejuízo e transtorno à continuidade da prestação do serviço público, o que também não se evidenciou. 8. Agravo de instrumento provido. **(AI 00162197820144030000, DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO CEDENHO, TRF3 - SEGUNDA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:29/01/2015 ..FONTE\_REPUBLICACAO:.)***

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SIMULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PRESCRIÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA PENA DE MULTA CIVIL. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES.** - *Os réus simularam procedimento de licitação, modalidade carta-convite, evitando que os recursos para a recuperação de prédio incendiado, que já havia sido reparado, fossem restituídos. - Não se verificou a prescrição, porquanto não decorreram cinco anos entre a data do fato e a do ajuizamento da ação. - Arguem os réus a inconstitucionalidade da pena de multa civil. Apontam contrariedade ao art. 37 da Constituição Federal que prevê, no seu § 4º que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. - O dispositivo, ao remeter a matéria para disciplina legal, permitiu ao legislador impor sanções de natureza civil, no intuito claro de punir o infrator pelo ato ímprobo praticado e o dissuadindo de reiterar o ilícito. De outro lado, sanções civis é tema reservada a lei, não sendo matéria constitucional. - **A aplicação das penas previstas na Lei nº 8.429/92 rege-se pelo princípio da proporcionalidade. Com efeito, reza o art.12, parágrafo único, que na fixação das penas o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.** Nenhuma das partes obteve proveito ou vantagem pessoal. Eles agiram de forma inconseqüente e temerária procurando resolver, independentemente das regras administrativas, problemas financeiros da entidade educacional. Assim, a sanção relativa à multa civil é demasiada. Não há porque se punir exigindo o pagamento de valores quando não houve interesse econômico na prática do ato. Deve a sanção ser obtemperada. - As sanções relativas à suspensão de direitos políticos para os réus administradores da escola, são suficientes para repreender, punir e impedir a reiteração de atos como os que ora se examinam. São servidores públicos que ocupavam funções de direção e que perdem parcela da sua condição de cidadãos. A pena já é suficientemente severa. Sem levar em conta que já suportaram todo o sofrimento de responder à ação penal. - Não deve contratar com o Poder Público ou dele receber incentivos ou subsídios àqueles que demonstraram não zelar pela moralidade da administração pública, participando de simulação mesmo sem proveito algum.*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

**(AC 200071130004356, VÂNIA HACK DE ALMEIDA, TRF4 -  
TERCEIRA TURMA, DJ 11/05/2005 PÁGINA: 479.)**

***(os destaques são meus)***

No caso presente, o Ministério Público Federal pleiteia, em sede de inicial, a condenação do réu nas sanções ressarcimento integral do dano patrimonial sofrido pelo Poder Público, para o qual tenham concorrido, direta ou indiretamente, tudo corrigido monetariamente e acrescido de juros moratórios desde o ato ilícito; ressarcimento integral do dano moral coletivo, a ser arbitrado pelo Juízo em relação a cada um dos réus, mas que seja no mínimo no montante equivalente aos danos patrimoniais; perda ou reversão dos valores ou bens ilicitamente incorporados aos seus respectivos patrimônios, inclusive com atualização monetária e juros moratórios; perda da função pública em qualquer ente da federação; suspensão dos direitos políticos, pelo prazo máximo admitido nos permissivos dos incisos I, II e III do artigo 12; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários pelo prazo máximo previsto em cada um dos incisos do artigo 12; pagamento de multa civil, no montante máximo admitido em cada um dos incisos do artigo 12 e por fim sua condenação no ônus da sucumbência.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

No caso em espécie, verifico que os réus cometeram condutas de extrema gravidade, eis que promoveram a configuração da fraude na aplicação de recursos públicos objeto de emenda parlamentar, sendo que tais valores estavam direcionados para uma área de extrema relevância para a população, ou seja, a área de saúde pública.

Com o desvirtuamento da aplicação dos recursos na área da saúde, com a aquisição de equipamentos com sobrepreço, como revelado pelas auditorias da Controladoria Geral da União e pelo próprio Ministério da Saúde, despreza-se a vida das pessoas – violação máxima da dignidade humana, isto é, do desrespeito no mais alto relevo da vida -, eis que os recursos desviados poderiam ser aplicados em outros setores carentes de equipamentos de atendimento dos pacientes carentes - ainda no âmbito da Santa Casa de Misericórdia de Santo Amaro.

A gravidade das condutas que leva a justificação da apenação máxima, como requerida pelo Ministério Público Federal, se faz presente ainda pelo fato dos atos ímprobos descritos serem decorrência de um esquema maior de direcionamento de emendas parlamentares que atingiram todo o Brasil, ou seja, como decorrência de uma verdadeira associação especializada na prática de ilícitos na área de saúde pública.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

Dentro das sanções requeridas pelo Ministério Público encontra-se a do ressarcimento pelo dano moral causado a coletividade.

A doutrina especializada assim expõe quanto ao ressarcimento do dano moral:

*"Não parece cogitável a inclusão do dano moral no ressarcimento. A interpretação dos incisos do art. 12 não permite a ilação de sua possibilidade. Mesmo porque não será fácil detectar o tipo de dano moral e de abalo espiritual de um ente inanimado. O órgão público não ficará deteriorado em seu conceito, na sua performance social, pela desonestidade de um funcionário . Procura-se levar para o caminho da concretude material o dano , de modo a alcançar objetivamente a sua significação econômica ou patrimonial . De ponderar, ademais, que não se apresentaria fácil localizar o sujeito passivo do dano , isto é, se é o órgão no qual atuava o agente ou se o titular do direito seria a União , ou a Unidade Federativa ."* ( **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa , autor Arnaldo Rizzardo, editora Forense, 3º edição , ano 2014, página 543**)

Tece ainda o autor acima as seguintes considerações:

*"... procura-se justificar a possibilidade da reparação por dano moral apontando para a repercussão social*



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

*provocada pela destruição do patrimônio histórico ou cultural, ou pela deterioração do meio ambiente... entretanto, a ação de improbidade não se coaduna ou se ajusta para indenização particular de pretensas vítimas..." (idem).*

**Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, na obra Improbidade Administrativa, da editora Lumen Juris, 6º edição, do ano de 2011,** apontam algumas dificuldades para a configuração da sanção de ressarcimento por dano moral, o que levam tais doutrinadores a refletirem expressamente nestes termos:

*"Acresça-se, ainda, que todos os membros da coletividade têm o direito de exigir dos administradores públicos que atuem com estrita observância ao princípio da juridicidade, o que pode ser considerado um direito transindividual e indisponível, de natureza eminentemente difusa, já que pulverizado entre todas as pessoas. Essa concepção, no entanto, em que pese o fato de todos auferirem os efeitos de uma boa administração, não deve ser conduzida a extremos, culminando em identificar a ocorrência do dano moral sempre que for violado algum princípio administrativo ou mesmo lesado o erário." (página 538).*

Diante dos argumentos apresentados, e considerando os termos da defesa prévia dos réus DANILO e FLÁVIO, ou seja, atento a inexistência de personificação da coletividade, não tenho como possível de atribuir aos réus a ofensa



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

(a violação) da honra (subjctiva ou objetiva) de um ente sem personalidade jurídica.

No mais, no que se referem as demais sanções previstas no artigo 12, inciso II, da lei nº 8.429/92, acolho o pedido do Ministério Público, no grau máximo, em face da gravidade dos fatos e das condutas praticadas pelos réus.

Em face do exposto, julgo **parcialmente procedente** o pedido do Ministério Público Federal, condenando os réus **GASTÃO WAGNER DE SOUZA CAMPOS, DANILO MASIERO, FLÁVIO AZENHA, AMAURI ROBLEDO GASQUES, EDNA GONÇALVES SOUZA (EDNA GONÇALVES DE SOUZA INAMINE), RONILDO PEREIRA DE MEDEIROS, LUIZ ANTÔNIO TREVISAN VEDOIN e TELLUS COMÉRCIO IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA.** à sanção de multa civil consistente no ressarcimento integral do dano (R\$ 1.038.858,00 ); perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio em decorrência do ato a que foram condenados; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos pelo período de 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. Os valores a serem ressarcidos serão corrigidos e com a aplicação de juros de mora desde a prática do ilícito, com a



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Autos n.º 0004750-73.2011..403.6100

incidência da correção monetária e juros previstos em Resolução do CJF vigente na presente data de julgamento. Confirmando os termos das liminares, em especial julgadas pelo Tribunal Federal da 3ª Região no que diz respeito à indisponibilidade dos bens dos condenados.

Procedi à resolução do mérito da lide, **nos termos do artigo 269, I do Código de Processo Civil.**

Custas pelas partes rés sucumbentes. Honorários pelas partes sucumbentes, que arbitro em 10% sobre o valor dado a causa, devendo o valor total ser rateado em partes iguais pelos condenados, em favor do Fundo Nacional do Ministério Público.

**P.R.I.**

São Paulo, 14 de maio de 2015.

**PAULO CEZAR DURAN**  
**Juiz Federal Substituto**