



Número: **0002188-40.2016.4.01.4300**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível da SJTO**

Última distribuição : **04/04/2016**

Valor da causa: **R\$ 475.295.472,73**

Processo referência: **0002188-40.2016.4.01.4300**

Assuntos: **Imprevista Administração, Repasse de Verbas do SUS, Indisponibilidade de Bens**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
Ministério Público Federal (Procuradoria) (REQUERENTE)	
UNIÃO FEDERAL (LITISCONSORTE)	
ESTADO DO TOCANTINS (LITISCONSORTE)	
LUIZ ANTONIO DA SILVA FERREIRA (REQUERIDO)	ADWARDYS DE BARROS VINHAL (ADVOGADO) ANDRE RICARDO BARROS PACHECO (ADVOGADO)
VANDA MARIA GONCALVES PAIVA (REQUERIDO)	PAMELLA CRISTINA BARBOSA DUTRA BARROS (ADVOGADO)
JOSE GASTAO ALMADA NEDER (REQUERIDO)	MARCEL CHAVES ALVIM (ADVOGADO) JOAO SANZIO ALVES GUIMARAES (ADVOGADO)
LUIZ FERNANDO FREESZ (REQUERIDO)	STEFANY CRISTINA DA SILVA (ADVOGADO) PUBLIO BORGES ALVES (ADVOGADO) SARA RODRIGUES GOUVEA BARROS PIGNATON (ADVOGADO)
MARCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA (REQUERIDO)	THIAGO MONTELO DE ALMEIDA (ADVOGADO)
NICOLAU CARVALHO ESTEVES (REQUERIDO)	SARA RODRIGUES GOUVEA BARROS PIGNATON (ADVOGADO) STEFANY CRISTINA DA SILVA (ADVOGADO)
RAIMUNDO NONATO PIRES DOS SANTOS (REQUERIDO)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)	

**Documentos**

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
92972 5661	27/02/2022 16:14	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO TOCANTINS  
SEGUNDA VARA FEDERAL**

AUTOS Nº: 0002188-40.2016.4.01.4300

CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

LITISCONSORTE: UNIÃO FEDERAL, ESTADO DO TOCANTINS

REQUERIDO: LUIZ ANTONIO DA SILVA FERREIRA, VANDA MARIA GONCALVES PAIVA, JOSE GASTAO ALMADA NEDER, LUIZ FERNANDO FREESZ, MARCIO

CARVALHO DA SILVA CORREIA, NICOLAU CARVALHO ESTEVES, RAIMUNDO NONATO PIRES DOS SANTOS

CLASSIFICAÇÃO: SENTENÇA TIPO A

**SENTENÇA**

**I. RELATÓRIO**

1.O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** ajuizou ação por improbidade administrativa em face de **JOSÉ GASTÃO ALMADA NEDER, LUIZ ANTÔNIO DA SILVA FERREIRA, LUIZ FERNANDO FREESZ, MÁRCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA, NICOLAU CARVALHO ESTEVES, RAIMUNDO NONATO PIRES DOS SANTOS e VANDA MARIA GONÇALVES PAIVA** alegando, em resumo, o seguinte:

2.(a) por determinação da Portaria GM/MS nº 204/07, os recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde devem ser investidos pelos entes políticos em seis blocos de financiamentos;

3.(b) um desses blocos é o de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC);

4.(c) os valores repassados a esse bloco se destinam exclusivamente ao pagamento de consultas médicas especializadas, exames complementares, internações e cirurgias realizadas por estabelecimentos de saúde de natureza pública;

5.(d) analisando a Conta Corrente nº 5499-2, vinculada ao bloco MAC do Estado do Tocantins, auditores do Denasus constataram que 72% do total gasto entre 2012 e 2014 (R\$ 475.295.472,73) foram empregados para custear despesas diversas de procedimentos médicos custeados pelo SUS;

6.(e) com esse dinheiro, foram pagas despesas com medicamentos, alimentação, manutenção, pessoal, limpeza, photocópias, locação de equipamentos, material de expediente, combustível, serviços de terceiros, locação de imóveis, vigilância, manutenção de veículos, devolução de saldo de convênio, pagamento de vale-transporte, entre outros;



7.(f) enquanto isso, milhares de pacientes aguardam em filas de espera para realização de consultas e cirurgias com especialistas;

8.(g) a responsabilidade pela ilegalidade pertence aos gestores do SUS que atuaram na época.

9. Requereu a condenação dos requeridos: a) liminarmente, na indisponibilidade de seus bens; b) no mérito: b.1) a perda da função ou cargo públicos; b.2) a suspensão dos direitos políticos por cinco anos, b.3) o pagamento de multa equivalente a 100 (cem) vezes o valor da remuneração à época dos fatos; e b.4) a 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 03 (três) anos.

10. A tutela de urgência foi deferida, com a indisponibilidade de bens e o afastamento do sigilo fiscal dos requeridos. Foi ainda determinada a autuação de petição cível diversa a fim de deliberar sobre os bens indisponibilizados (fls. 78/85). Essa petição recebeu o nº 3318-65.2016.4.01.4300.

11. A **UNIÃO** afirmou não ter interesse no feito (ID 804715049 – fl. 107). O **ESTADO DO TOCANTINS** requereu ingresso como litisconsorte ativo (ID 804715049 fl. 109). O pedido foi deferido (fl. 109-v).

12. **RAIMUNDO NONATO DOS SANTOS** apresentou defesa preliminar versando os seguintes argumentos (ID 804715049 – fls. 120/137):

13.(a) inépcia da inicial e ausência de justa causa;

14.(b) ausência de dolo e de dano ao erário;

15.(c) necessidade de observância da presunção absoluta de legalidade;

16.(d) necessidade de restrição do bloqueio de bens ao valor da pretensão de multa.

17. **MÁRCIO CORREIA** aduziu o seguinte em sua defesa preliminar (ID 804715049 – fls. 168/196):

18.(a) ilegitimidade passiva, uma vez que não houve despesa com saúde durante o curto período em que o requerido esteve à frente da Secretaria de Saúde do Tocantins;

19.(b) inépcia da inicial por não demonstrar fato típico e conduta;

20.(c) ausência de provas da prática de atos de improbidade;



21.(d) o requerido agiu pautado pelo princípio da continuidade dos serviços públicos e da relação contratual;

22.(e) desproporcionalidade e excesso das constrições.

23.**VANDA PAIVA** apresentou defesa preliminar com base nos seguintes argumentos (ID 804715050 – fls. 237/268):

24.(a) ausência dos requisitos autorizadores da tutela de urgência;

25.(b) ausência de interesse de agir por inadequação da via eleita;

26.(c) litispendência;

27.(d) ausência de ato ímparo.

28. Requereu ainda o desbloqueio dos valores indisponibilizados, alegando se tratar de verba impenhorável.

29. **VANDA PAIVA** comunicou a interposição de agravo de instrumento contra a decisão que decretou a indisponibilidade de seus bens (ID 804715050 – fl. 275).

30. **JOSÉ GASTÃO NEDER** produziu as seguintes alegações em sua defesa preliminar (fls. 320/329):

31.(a) inadequação da via eleita;

32.(b) ilegitimidade passiva;

33.(c) ausência de pressupostos para o deferimento da cautelar;

34.(d) ausência de ato ímparo.

35. **LUIZ FERNANDO FREESZ** argumentou o seguinte em sua defesa preliminar (ID 804715050 – fls. 333/357):

36.(a) inépcia da inicial;

37.(b) ilegitimidade passiva;

38.(c) falta de interesse de agir;

39.(d) ausência de dolo ou má-fé;

40.(e) atribuição do ônus da prova ao MPF;



41.(f) ausência de provas da prática de ato ímparo.

42.**NICOLAU ESTEVES** apresentou defesa preliminar ilustrada pelos seguintes argumentos (ID 804715050 – fls. 360/377):

43.(a) inépcia da inicial;

44.(b) ilegitimidade passiva;

45.(c) falta de interesse de agir;

46.(d) ausência de dolo ou má-fé;

47.(e) atribuição do ônus da prova ao MPF;

48.(f) fez o possível para contribuir com a solução da situação delicada da pasta da saúde;

49.(g) ausência de ato ímparo.

50.O TRF da 1<sup>a</sup> Região concedeu em parte a antecipação de tutela pleiteada por **VANDA PAIVA** para excluir o bloqueio de valores relativos a vencimentos e saldos de poupança até 40 salários mínimos (ID 804715051 – fls. 414/420).

51.Embora notificado a tanto, **LUIZ ANTÔNIO FERREIRA** não apresentou defesa preliminar (ID 804715051 – fl. 427).

52.As questões preliminares suscitadas foram rejeitadas. A inicial foi recebida (ID 804715051 – fls. 428/437).

53.Intimado a requerer a citação da **UNIÃO**, o **MPF** alegou que não foi formulado pedido de ressarcimento ao erário. Destacou que não há qualquer provimento jurisdicional que possa ser dirigido à **UNIÃO**. Ao final, requereu a reconsideração da decisão (ID 804715051 – fls. 441/442).

54.Contra a decisão que recebeu a inicial, **LUIZ FERNANDO FREESZ** e **NICOLAU ESTEVES** opuseram embargos de declaração (ID 804715051 – fls. 448/455). Negou-se provimento aos embargos, com aplicação de multa. Na mesma oportunidade, determinou-se nova intimação do MPF para requerer a citação da **UNIÃO**, sob pena de extinção do processo (ID 804715051 – fls. 554/560).

55.**NICOLAU ESTEVES** apresentou contestação alegando o seguinte (ID 804715053 – fls. 660/679):



56.(a) na auditoria do Denasus, seu nome foi retirado do rol dos responsáveis após apresentação de justificativas;

57.(b) ausência de prática de ato ímparo;

58.(c) o ônus da prova incumbe ao MPF.

**59. NICOLAU ESTEVES e LUIZ FERNANDO FREESZ** comunicaram a interposição de agravo de instrumento em face da decisão que negou provimento aos embargos declaratórios (ID 804715053 – fls. 750/756 e 775/779).

**60. LUIZ FERNANDO FREESZ** contestou a ação nos seguintes termos (ID 804715053 – fls. 797/813):

61.(a) ausência de prática de ato ímparo;

62.(b) o ônus da prova incumbe ao MPF.

63. Em sua contestação, **MÁRCIO CORREIA** produziu as seguintes alegações (ID 804715054 – fls. 872/894):

64.(a) incompetência da Justiça Federal;

65.(b) ausência de uso indevido de verbas;

66.(c) ausência de provas de improbidade;

67.(d) ilegitimidade passiva e carência de ação;

68.(e) excesso de constrição de bens.

**69. VANDA PAIVA** articulou sua contestação com os seguintes argumentos (ID 804715054 – fls. 896/938):

70.(a) ausência dos requisitos para deferimento da tutela de urgência;

71.(b) inadequação da via eleita e ausência de interesse de agir;

72.(c) litispendência com os demais feitos relacionados a improbidade administrativa ajuizados na Justiça Federal;

74.(d) ausência de prática de ato ímparo;

75.(e) autonomia dos Estados na gestão dos hospitais;

76.(f) ausência de desvio de finalidade.



77. **LUIZ ANTÔNIO FERREIRA** argumentou o seguinte em sua contestação (ID 804715054 – fls. 1004/1024):

78.(a) incompetência da Justiça Federal e ilegitimidade ativa do MPF;

79.(b) inépcia da inicial;

80.(c) ausência de ato ímparo.

81. O **MPF** rebateu as questões preliminares suscitadas e requereu a citação da **UNIÃO** (ID 804715054 – fls. 1037/1041).

82. **JOSÉ GASTÃO NEDER** apresentou contestação alegando o seguinte (ID 804715054 – fls. 1042/1062):

83.(a) ausência dos requisitos para deferimento da tutela de urgência;

84.(b) ausência de interesse de agir;

85.(c) litispendência com os demais feitos relacionados a improbidade administrativa ajuizados na Justiça Federal;

86.(d) incompetência da Justiça Federal;

87.(e) ausência de atos ímparos.

88. **RAIMUNDO NONATO DOS SANTOS** argumentou o seguinte em sua contestação (fls. ID 804715054 – 1064/1083):

89.(a) inépcia da inicial;

90.(b) ausência de dolo e de dano ao erário;

91.(c) necessidade de observância da presunção absoluta de legalidade;

92.(d) necessidade de restrição do bloqueio de bens ao valor da pretensão de multa;

93.(e) o Denasus reconheceu a ausência de sua responsabilidade no relatório final da auditoria.

94. Citada, a **UNIÃO** alegou que já havia manifestado interesse em integrar a lide nos autos em relação aos quais este feito foi distribuído por dependência (ID 804715055 – fls. 1090/1092). Em virtude disso, foi determinada a inclusão do ente político no polo ativo (ID 804715055 – fl. 1094).



95. O **MPF** requereu o reconhecimento da revelia de **JOSÉ GASTÃO NEDER** (por intempestividade da resposta) e de **LUIZ ANTÔNIO FERREIRA** (por ausência de resposta). Além disso, requereu a produção de prova testemunhal (ID 804715055 – fl. 1103).

96. A **UNIÃO** alegou não ter provas a produzir (ID 804715055 – fl. 1107-v).

97. **RAIMUNDO NONATO DOS SANTOS** insistiu no pedido de extinção do feito em relação a ele (ID 804715055 – fls. 1109/1111).

98. **VANDA PAIVA, LUIZ RENATO PEDRA SÁ e JOSÉ GASTÃO NEDER** requereram a produção de provas testemunhal e pericial. Além disso, formularam pedidos de gratuidade processual (ID 804715055 – fls. 1117/1118 e 1132/1137).

99. **MÁRCIO CORREIA** requereu a produção de prova testemunhal (ID 804715055 – fls. 1122/1124). **LUIZ FERNANDO FREESZ e NICOLAU ESTEVES** requereram a produção de provas pericial e documental (ID 804715055 – fls. 1125/1130).

100. O **MPF** foi ouvido acerca do pedido de extinção do feito em relação a **RAIMUNDO NONATO DOS SANTOS**. Alegou que a apreciação do requerimento não poderia ser realizada antes do fim da instrução (ID 804715055 – fls. 1142/1143).

101. Foi proferida sentença, julgando antecipadamente o mérito (ID 804715055 – fls. 1145/1156), contra a qual o MPF interpôs recurso de apelação (ID 804715056 – fls. 1258/1270), que foi provido pelo TRF 1<sup>a</sup> Região, anulando a sentença por ausência de intimação do Estado do Tocantins para indicar as provas que pretendia produzir (ID 804715058 – fls. 1560/1566). Em 05/11/2021, o acórdão do TRF 1<sup>a</sup> Região que anulou a sentença transitou em julgado (ID 804715088).

102. Com o retorno dos autos, foi proferido despacho determinando: a) a intimação do **ESTADO DO TOCANTINS** para, em 05 dias, especificar as provas que pretenda produzir; b) a intimação do **MPF** para, em 05 dias, juntar aos autos os documentos alusivos à auditoria, conforme restou assentado no voto condutor do acórdão; c) a intimação das partes para manifestarem sobre os efeitos retroativos da Lei 14.230/21, que versa direito administrativo sancionador, configuração de prescrição e possibilidade de acordo de não persecução cível (ID 812900577).

103. Os requeridos **LUIZ FERNANDO FREESZ e NICOLAU CARVALHO ESTEVES** apresentaram petição sustentando: a) a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021; b) inexistência de indicação/comprovação de conduta dolosa; c) prescrição (ID 832751092).

104. O **MPF** se manifestou contrário à aplicação retroativa da Lei 14.230/2021, com base nos seguintes fundamentos: a) as normas mais benéficas da Lei n. 14.230/2021 não retroagem automaticamente, b) as demandas propostas em momento anterior à entrada em vigor das modificações legislativas (26 de outubro de



2021) deverão ter a tipicidade dos ilícitos analisada com base na norma vigente ao tempo de sua propositura; c) não se aplicam os novos dispositivos dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA alterados pela Lei 14.230/2021 a atos de improbidade ocorridos anteriormente ao início de sua vigência; d) a retroatividade será vedada quando as complexas modificações legislativas nos elementos do sistema de responsabilização ocasionarem a reformulação de tipos e sanções – como a Lei 14.230/2021 –, de forma que não é dado ao Poder Judiciário optar pela aplicação híbrida de regimes disciplinares apenas para beneficiar os infratores; e) a prescrição intercorrente não é aplicável aos casos anteriores à vigência da nova lei, por conta de sua índole exclusivamente processual. Ao final, requereu: requer: (a) a continuidade do feito; (b) o reconhecimento da irretroatividade das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 no presente caso; (c) o reconhecimento da não incidência da prescrição intercorrente; e (e) ao final, a condenação dos requeridos pelos fatos imputados na inicial (ID 853099551).

105. Foi proferida decisão declarando a aplicação retroativa no presente processo da Lei nº 14.230/21, no que for benéfico aos réus. Na oportunidade, foi determinada a intimação do MPF para emendar a inicial adequando-a às novas disposições da LIA, sob pena de extinção do feito sem julgamento do mérito.

106. O MPF apresentou emenda à inicial capitulando os fatos no art. 10, inciso XI, da Lei 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, ratificando os termos da inicial e os demais atos que produziu durante a instrução processual (ID 925674147). O Estado do Tocantins e a União aderiram à manifestação do MPF (ID's 928836149 e 943410192). Os requeridos **LUIZ FERNANDO FREESZ**, **JOSE GASTÃO ALMADA NEDER** e **JOSE GASTÃO ALMADA NEDER** se manifestaram sobre a alteração da capitulação e aplicação retroativa da Lei 14.230/21 (ID's 949407659, 94957648 e 949653181)

107. Os autos foram conclusos para sentença em 14/02/2022.

108. É o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **QUESTÕES PROCESSUAIS**

109. As alegações de inépcia da inicial, litispendência, ilegitimidade do MPF e da UNIÃO (e consequente incompetência da Justiça Federal) já foram repelidas pela decisão que recebeu a inicial (ID 804715051 – fls. 428/437). Mantendo a decisão por seus próprios fundamentos.

110. A legitimidade dos requeridos encontra fundamento no artigo 2º (agentes públicos em sentido lato) da Lei de Improbidade Administrativa. As defesas preliminares não se fizeram acompanhar de elementos probatórios capazes de impugnar cabalmente a descrição dos atos ímparos narrada na inicial, nem foram



capazes de demonstrar a inequívoca ausência de envolvimento dos requeridos. Nessas circunstâncias, as alegações de ilegitimidade passiva se confundem com o mérito. Só poderão ser apreciadas por ocasião da sentença.

111. O interesse processual é evidente porque a ação civil pública por improbidade é necessária e adequada ao alcance do fim processual pretendido (a condenação da requerida às penas previstas na Lei 8.429/92). Com isso, ficam também repelidas as alegações de carência de ação e inadequação da via eleita que, da forma como postas pelas defesas, também se confundem com o mérito.

113. A sentença anteriormente proferida foi anulada para assegurar ao Estado do Tocantins, litisconsorte ativo, o direito de produzir provas (ID 804715058 – fls. 1560/1566). Intimado para especificar as que pretendia produzir (causa da anulação da sentença), o ESTADO DO TOCANTINS quedou-se inerte, conforme certificado nos autos (ID 866544594). Foi juntado o relatório de auditoria final do DENASUS (ID 804715084).

#### GRATUIDADE PROCESSUAL

112. VANDA PAIVA, LUIZ RENATO PEDRA SÁ e JOSÉ GASTÃO NEDER alegam não ter condições de pagar as despesas do processo. A gratuidade processual depende apenas da afirmação pela pessoa natural de que é economicamente hipossuficiente (STJ, AREsp 576.573/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE). Assim, nos termos do artigo 98 do Código de Processo Civil, fica deferida a gratuidade processual a esses requeridos, salvo impugnação procedente.

#### APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI 14.230/2021

113. A Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei nº 9.429/92) foi substancialmente alterada pela Lei nº 14.230, de 25/10/2021. As alterações promovidas, na sua imensa maioria, são benéficas aos acusados de prática de atos ímparos.

114. O artigo 5º, XL, da Constituição Federal, esculpe o princípio da retroatividade da lei penal benéfica ao réu. O referido princípio veicula Direito Fundamental de concreção da dignidade da pessoa humana e, por essa razão, tem aplicação ampla, alcançando a seara do Direito Sancionatório.

43. Sobre a aplicação retroativa da lei benéfica no campo do Direito Sancionatório, transcrevo a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça - STJ:

*ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.*



*I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente.*

*II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil.*

*III. Recurso especial parcialmente provido.*

*(REsp 1153083/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/11/2014, DJe 19/11/2014)*

115. A Lei nº 14.230/2021 previu expressamente que “*aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*” (Art. 1º, § 4º).

116. À vista desse quadro, não resta dúvida sobre a aplicação retroativa das alterações benéficas aos réus promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA.

117. Anoto que estão presentes os pressupostos de admissibilidade do exame do mérito.

## PREJUDICIAL DE MÉRITO

118. Com as alterações da Lei nº 14.230/21, o prazo prescricional na Lei de Improbidade Administrativa, que era de 05 (cinco) anos, passou a ser de 08 (oito) anos, contados da data do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (LIA, art. 23). A alteração do prazo prescricional para maior não beneficia os requeridos, de forma que deve ser aplicado, no caso concreto, o prazo prescricional quinquenal, previsto na redação originária da LIA. Considerando que os fatos ocorreram no período de 2012 a 2014 e a ação foi ajuizada em 04/04/2016, é forçoso concluir que não se operou a prescrição.

## EXAME DO MÉRITO

119. O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF** imputa aos requeridos, todos Secretários de Saúde do Estado do Tocantins em determinados períodos, a prática de desvio de recursos repassados ao Sistema Único de Saúde para aplicação na Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC). Sustenta que 72% do total gasto entre 2012 e 2014 (R\$ 475.295.472,73) foram empregados para custear despesas diversas das que deveriam ser custeadas (procedimentos médicos), capitulando os fatos no artigo 10, XI, da redação da Lei 8.429/92, com redação dada pela Lei 14.230/21.

120. Transcrevo, por oportuno, as disposições da Lei 8.429/92 aplicáveis ao caso:



*Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (Redação dada Lei nº 14.230, de 2021)*

*Parágrafo único. (revogado) (Redação dada Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as **condutas dolosas** tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 2º Considera-se **dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito** tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*(...)*

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, **efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º** desta Lei, e notadamente: (Redação dada Lei nº 14.230, de 2021)*

*(...)*

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

*(...)*

*§ 6º A petição inicial observará o seguinte: (Redação dada Lei nº 14.230, de 2021)*

*I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;*

*Art. 11 (...)*

*(...)*

*§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta*



*funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

**§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

(...)

*Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá...*

(...)

**§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.**

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

**I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta Lei; (Redação dada Lei nº 14.230, de 2021)**

120. Para que ocorra o desvio (conduta capitulada no art. 10, XI), a verba deve estar reservada (vinculada), por lei ou pela regulamentação, para executar determinado projeto ou atividade da Administração Pública. A conduta de desviar verba pública, por óbvio, é dolosa. O agente público, ciente de onde deveria ser aplicada a verba, decide aplicá-la em área diversa daquela para a qual foi destinada por lei ou regulamento.

121. A Portaria nº 204/2007, do Ministério da Saúde, regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. Transcrevo, por oportuno, trechos da referida portaria que regulamenta a matéria trazida a debate na presente ação:

*Art. 2º O financiamento das ações e serviços de saúde é de responsabilidade das três esferas de gestão do SUS, observado o disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Saúde.*

*Art. 3º Os recursos federais destinados às ações e aos serviços de saúde passam a ser organizados e transferidos na forma de blocos de financiamento.*

*Parágrafo único. Os blocos de financiamento são constituídos por componentes, conforme as especificidades de suas ações e dos serviços de saúde pactuados.*

*Art. 4º Estabelecer os seguintes blocos de financiamento:*

*I - Atenção Básica*



*II - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;*

*III - Vigilância em Saúde;*

*IV - Assistência Farmacêutica; e*

*V - Gestão do SUS.*

*VI - Investimentos na Rede de Serviços de Saúde.*

*Parágrafo único. Os recursos financeiros a ser transferidos por meio do Bloco de Investimentos na Rede de Serviços de Saúde de que trata o inciso VI deste artigo destinar-se-ão, exclusivamente, às despesas de capital.*

*(...)*

*Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.*

*Art. 5º Os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento, observados os atos normativos específicos.*

*(...)*

***Art. 13. O bloco da Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar será constituído por dois componentes:***

***I - Componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar – MAC; e***

*II - Componente Fundo de Ações Estratégicas e Compensação – FAEC.*

***Art. 14. O Componente Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar – MAC dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será destinado ao financiamento de ações de média e alta complexidade em saúde e de incentivos transferidos mensalmente.***

***§ 1º Os incentivos do Componente Limite Financeiro MAC incluem aqueles atualmente designados:***

***I - Centro de Especialidades Odontológicas - CEO;***

***II - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU;***

***III - Centro de Referência em Saúde do Trabalhador;***

***IV - Adesão à Contratualização dos Hospitais de Ensino, dos Hospitais de Pequeno Porte e dos Hospitais Filantrópicos;***



***V - Fator de Incentivo ao Desenvolvimento do Ensino e da Pesquisa Universitária em Saúde – FIDEPS;***

***VII - Programa de Incentivo de Assistência à População Indígena – IAPI;***

***VII - Incentivo de Integração do SUS – INTEGRASUS; e***

***VIII - outros que venham a ser instituídos por meio de ato normativo.***

122. Segundo o Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS (ID 804715049 – fl. 46), os recursos do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar repassados pelo Fundo Nacional de Saúde devem ser utilizados no custeio de procedimentos da Tabela SUS (consultas médicas especializadas, exames complementares, internações/ cirurgias) e, não, para que o custeio e a manutenção dos estabelecimentos de Saúde, que devem ser custeadas com recursos próprios do Estado.

123. Para chegar a essa conclusão, o DENAUS recorreu a 2 (dois) outros normativos: o PPI Programação Pactuada e Integrada da Assistência à Saúde e o Sistema de Controle de Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade – SisMAC, e ao glossário do portal da Transparência. A leitura do DENASUS, como se pode ver, não decorre da literalidade dos normativos. O esforço interpretativo do DENASUS evidencia que os normativos que regulam a aplicação dos recursos transferidos do Fundo Nacional da Saúde não são claros o suficiente na missão de orientar os administradores públicos quanto à aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde.

124. As inúmeras irregularidades reveladas no sistema de saúde pública do Estado do Tocantins nos no período auditado pelo DANASUS exige do julgador um esforço incomum para analisar se essas irregularidades se revestem das características típicas de improbidade administrativa ou se se trata de mera incompetência administrativa de todos os gestores de diferentes correntes político-partidárias.

125. A nova Lei de Improbidade Administrativa estabelece que o Juiz, na sentença, deverá “considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo” (LIA, Art. 17-C, III). No caso vertente, é fato notório que o sistema público de saúde no Estado do Tocantins atravessava, à época dos fatos, verdadeiro caos. A situação remontava à época da desastrosa transferência de sua administração para organização da sociedade civil de interesse público. Com a escolha de gestores mais pela afinidade política que pela competência, a aquisição de insumos a toque de caixa, o tratamento insensível e desumano de servidores e usuários do sistema de saúde. Levando em conta esse cenário, é razoável entender que alguns dos fatos verificados se justifiquem em razão da necessidade de adotar medidas urgentes a fim de assegurar a continuidade de um serviço público essencial, contudo, outros atos e omissões podem ter contribuído para o estado de coisas caótico que perdurou por anos, inclusive, com as feições próprias



da improbidade.

126. No caso vertente, não restou devidamente comprovada a intenção deliberada dos agentes em, orientados pela má-fé, praticarem os atos descritos na inicial. Na verdade, levando em consideração a conjuntura caótica vivida pela Secretaria de Saúde do Tocantins à época dos fatos, é compreensível que as condutas tenham sido voltadas à manutenção do funcionamento do serviço público de saúde. Nesse caso, houve irregularidades, mas não improbidade.

127. Além disso, as **divisas entre atividades meio e fim não são tão claras quanto supõe a inicial, na prática da saúde pública**. A cirurgia não pode ocorrer se a instrumentação não estiver preparada, se não houver medicamentos e insumos a serem utilizados, se os paramentos não estiverem devidamente esterilizados. Consultas e exames não podem acontecer se não houver a devida manutenção predial e em equipamentos.

128. No caso do serviço relacionado à alimentação, observo que se trata de um item indispensável ao tratamento dos pacientes, visto que a nutrição e dieta, nesse caso, deve ser estabelecida de acordo com as necessidades e restrições de cada indivíduo. Tais ações são, em essência, parte dos cuidados médicos prestados aos usuários do sistema de saúde e, portanto, não devem ser considerados como meras atividades administrativas, mas, sim, como atividades finalísticas dos hospitais.

129. Em relação aos serviços de higienização, limpeza e lavagem de roupas, entendo que, embora não se trate de atividades individualizadas, conforme o caso de cada paciente, correspondem a atividades essenciais ao bom funcionamento de unidades hospitalares, porquanto, caso não sejam executados a contento, em estrita observância às normas de prevenção à contaminação, inclusive quanto aos protocolos de esterilização de instrumentos e descarte de material contaminado, fatalmente haverá um incremento no número de casos de infecção hospitalar e, consequentemente, o desempenho do hospital restará prejudicado.

130. Esse, aliás, foi o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União ao analisar contas da Secretaria de Saúde do Tocantins de exercícios anteriores, pagas nas mesmas circunstâncias (pagamento de despesas de alimentação de pacientes, higienização, limpeza e lavagem de roupas) (ID 804715049 – fls. 158/159):

***“Tendo em vista a natureza das atividades desempenhadas em uma unidade hospitalar, em sentido amplo, é forçoso inferir que tanto os serviços de alimentação de pacientes quanto os de limpeza, higienização e até mesmo lavagem e processamento de roupas são inerentes às ações de saúde promovidas em tais estabelecimentos, ainda que de forma mediata e indireta.***

131. A nova Lei de Improbidade Administrativa estabelece que “Os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público” (LIA, art. 21, § 1º). Assim,



não pode ser desprezada a orientação do TCU feita para a própria Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins – SESAU ao analisar contas de exercícios anteriores, pagas nas mesmas circunstâncias (pagamento de despesas de alimentação de pacientes, higienização, limpeza e lavagem de roupas).

132. Assim, diante desse quadro de dúvidas, não é possível concluir que os requeridos agiram com o dolo específico de desviar os recursos do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial – MAC, mormente porque não há nos autos indicativo de locupletamento por parte de agentes públicos, tanto é assim que na inicial não há pedido de ressarcimento dos valores supostamente desviados. A nova Lei de Improbidade Administrativa estabelece que “*somente haverá improbidade administrativa quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade*”, conforme inteligência dos § 1º do art. 11 da LIA, aplicável também às condutas do art. 10, por força do § 2º do art. 11 da LIA (acima transrito).

132. Ademais, os fatos da inicial foram narrados sobre outro ângulo (dispensa ilegal de procedimento licitatório, reconhecimento de dívidas, pagamento sem entrega de materiais etc.), também apurados nos mesmos relatórios do DENASUS, como causas de pedir de dezenas de outras ações de improbidade administrativa (2220-45.2016.4.01.4300, 2222-15.2016.4.01.4300, 2048-06.2016.4.01.4300, 2303-61.2016.4.01.4300, 2214-38.2016.4.01.4300, 2045-51.2016.4.01.4300, 2221-30.2016.4.01.4300, 2215-23.2016.4.01.4300, 2044-66.2016.4.01.4300, 2217-90.2016.4.01.4300, 2218-75.2016.4.01.4300, 1933-82.2016.4.01.4300, 2302-76.2016.4.01.4300, 2363-34.2016.4.01.4300, 2362-49.2016.4.01.4300, 2219-60.2016.4.01.4300, 2364-19.2016.4.01.4300, 2301-91.2016.4.01.4300, 2222-15.2016.4.01.4300 e 2049.88.2016.4.01.4300), intentadas neste Juízo contra agentes públicos, inclusive os Secretários de Saúde ora requeridos, empresas do ramo de medicamentos e empresas de administração hospitalar. Esse aspecto foi inclusive abordado na petição inicial para justificar a distribuição do presente feito por dependência a este Juízo. Nesse contexto, a condenação dos requeridos pelos fatos narrados na inicial configura verdadeiro *bis in idem*, vedado no Direito Sancionatório em geral.

132. Logo, a condenação dos requeridos por ato de improbidade administrativa, nestes autos, não é possível, seja porque ausente a intenção de propositadamente desviar os recursos em questão, seja em razão da vedação de *bis in idem* no Direito Sancionatório em geral.

133. Diante desse quadro, a providência que se impõe é a absolvição dos requeridos.

#### **MEDIDA CAUTELAR CONEXA**

134. O pedido liminar de indisponibilidade de bens foi deferido por este Juízo, sendo autuada Petciv nº 0003318-65.2016.4.01.4300 para concretização da medida cautelar. A primeva sentença prolatada determinou o levantamento de todas



as constrições, providência que foi cumprida pela Secretaria da Vara (Petciv nº 0003318-65.2016.4.01.4300, ID 169716368 – fls. 34).

#### REMESSA NECESSÁRIA

135. Não haverá remessa necessária na sentença de que trata a Lei de Improbidade Administrativa (LIA, art. 17-C, § 3º, incluído pela Lei 14.230/2021).

#### EFEITOS DE EVENTUAL APELAÇÃO

136. Eventual apelação terá efeitos devolutivo e suspensivo (CPC, artigos 1012 e 1013).

#### ÔNUS SUCUMBENCIAIS

137. Deixo de condenar o autor no pagamento de custas e honorários advocatícios porque não houve má-fé (art. 23-B, § 2º, da Lei 8.429/92, incluído pela Lei 14.230/21).

### III. DISPOSITIVO

138. Ante o exposto, resolvo o mérito (CPC, art. 487, I) das questões submetidas da seguinte forma: **rejeito** o pedido do autor de condenação de **JOSÉ GASTÃO ALMADA NEDER, LUIZ ANTÔNIO DA SILVA FERREIRA, LUIZ FERNANDO FREESZ, MÁRCIO CARVALHO DA SILVA CORREIA, NICOLAU CARVALHO ESTEVES, RAIMUNDO NONATO PIRES DOS SANTOS e VANDA MARIA GONÇALVES PAIVA** por ato de improbidade administrativa.

139. Sem condenação em custas e honorários, conforme fundamentação.

#### PROVIDÊNCIAS DE IMPULSO PROCESSUAL

140. A publicação e o registro são automáticos no processo virtual.

141. A Secretaria da Vara Federal deverá adotar as seguintes providências:

142. Traslade-se cópia desta sentença para a Petciv nº 0003318-65.2016.4.01.4300, restaurando, em seguida, o arquivamento;

143.(b) intimar as partes desta sentença;

144.(c) aguardar o prazo para recurso.

145. Palmas, 25 de fevereiro de 2022.



*Pimenta*

**Juiz Federal** Adelmar Aires Pimenta da Silva  
**TITULAR DA SEGUNDA VARA FEDERAL**



Assinado eletronicamente por: ADELMAR AIRES PIMENTA DA SILVA - 27/02/2022 16:14:59  
<http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22022716145906300000921252858>  
Número do documento: 22022716145906300000921252858

Num. 929725661 - Pág. 18