

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5007047-74.2013.404.7003/PR**

**RELATOR : CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ**  
**APELANTE : MARIA NEUSA RODRIGUES BELLINI**  
**ADVOGADO : JOSE AUGUSTO RIBAS VEDAN**  
**APELADO : MUNICÍPIO DE CAMBIRA/PR**  
**MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**INTERESSADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO**

**EMENTA**

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A UNIÃO E O MUNICÍPIO DE CAMBIRA/PR. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE LICITAÇÃO PARA A AQUISIÇÃO DOS MEDICAMENTOS E NA EFETIVA UTILIZAÇÃO DO VALOR DO CONVÊNIO. IMPOSSIBILIDADE DE LOCALIZAÇÃO DOS LOTES DE MEDICAMENTOS (E RESPECTIVAS DATAS DE VALIDADE). ENTREGA NÃO COMPROVADA. ATO QUE CARACTERIZA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO. MULTA CIVIL. DEFESA QUE NÃO REBATE VÁRIAS DAS CONSTATAÇÕES QUE LEVARAM ÀS CONCLUSÕES DA EQUIPE TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

Sentença mantida.

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação da ré, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 25 de março de 2015.

**Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz**  
**Relator**

## RELATÓRIO

A sentença recorrida (evento 122/SENT1 do processo de origem) de origem), expõe com precisão a controvérsia -

*Trata-se de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo Município de Cambira em face de Maria Neusa Rodrigues Bellini (prefeita do referido Município na gestão 2009/2012) objetivando a condenação da ré nas sanções previstas no art. 12, incisos I, II e III, da Lei n. 8.429/92.*

*Requer seja determinada a intimação da União Federal para integrar a lide (art. 17, § 3º, da Lei n.º. 8.429/92).*

*Relata o autor, em síntese, que: (i) a União e o Município de Cambira, celebraram em 31/12/2009 o Convênio n. 180/2009 (SICONV n. 712190/2009), cujo objeto foi à aquisição de medicamentos, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde; (ii) o Município recebeu da União o valor de R\$ 100.000,00, em parcela única no dia 18/11/2010, e ficou responsável pela contrapartida de R\$ 3.854,00, de modo que o valor total das verbas públicas empregadas foi de R\$ 103.854,00; (iii) venceram a licitação para o fornecimento dos insumos as empresas Medix Brasil Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda e Duomed - Produtos Médicos Hospitalares Ltda; (iv) em 16/12/2011, prestou contas relativas ao Convênio em questão; (v) em julho/2012, a Equipe técnica da divisão de convênios e gestão do Ministério da Saúde esteve in loco realizando trabalho de verificação, execução física e financeira do objeto pactuado, a qual constatou irregularidades no cumprimento do convênio, por meio do Relatório de Verificação in loco n.º 74-1/2012; (vi) a Equipe do Ministério da Saúde não pode rastrear os medicamentos relacionados nas notas fiscais emitidas pelas empresas que venceram a licitação, em razão de que não apresentarem a identificação dos lotes e prazos de validade dos medicamentos, contrariando a determinação contida na Portaria ANVISA n.º 320 de 22/12/2002 e conforme citado nos Acórdãos n.º 1267, 1358 e 1600/2011 - TCU - Plenário e Acórdãos n.º 178, n.º 1504 e n.º 1864/2012 - Primeira Câmara, impossibilitando a confirmação da aquisição dos medicamentos, como também não foi possível localizar os registros no sistema do almoxarifado/farmácia do Centro de Saúde do Município; (vii) em agosto/2012, o Ministério da Saúde encaminhou o Relatório ao Executivo Municipal para conhecimento e atendimento das recomendações formuladas, que não logrou êxito em justificar os fatos; (viii) o Ministério da Saúde oficiou a atual gestão do Município, comunicando a instauração de Tomada de Contas Especial, e notificou-a a recolher à União o valor de R\$ 99.057,90 (que atualizados correspondem a R\$ 119.511,78), sob pena de inclusão do responsável e do Município no CADIN; (ix) diante da ausência de pagamento do referido valor pela ex-Prefeita, foi inscrito no CADIN.*

*Alega, em resumo, que: (i) a Justiça Federal é competente para processar e julgar o feito; (ii) a Lei n. 10.628/02 é inconstitucional; (iii) é parte legítima para ingressar com a presente ação; (iv) a parté ré detém legitimidade passiva para a lide; (v) não há dúvida quanto aos fatos, pois as irregularidades encontradas foram presenciadas e comprovadas quando da verificação 'in loco' por equipe do Ministério da Saúde; (vi) a conduta da ré enquadra-se como improbidade administrativa, conforme arts. 4º e 10, caput da Lei 8.429/92, e fere o princípio da eficiência do serviço público; (vii) o erário público deve ser integralmente ressarcido do dano causado pela ex-gestora (art. 5º da LIA).*

*É determinada: (i) a notificação da ré para se manifestar nos termos do art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92, (ii) a intimação da União para que manifestasse interesse no feito, bem assim*

*informasse a atual situação da Tomada de Contas Especial noticiada no Ofício n. 196/DICON/SAAP/TCE/MS/PR (Evento 1, OFIC10), e (iii) a vista do autos ao MPF (Evento 3). A União requer sua intervenção no feto, na qualidade de assistente litisconsorcial do autor (Evento 18).*

*A ré apresenta contestação (Evento 19). Argúi preliminares de: (i) competência da Justiça Federal do Distrito Federal para processar e julgar o feito, por ser o foro eleito na cláusula décima sexta do convênio para dirimir qualquer questão advinda da sua execução; (ii) falta de objeto e causa de pedir, porque não possui contas desaprovadas de convênios firmados com a União, conforme atesta a certidão negativa de contas julgadas irregulares, e (iii) ilegitimidade ativa, pois o Município de Cambira não detém legitimidade para pleitear ressarcimento de recurso que originariamente não era seu, mas sim a União. No mérito, sustenta, em resumo, que: (i) a equipe do Ministério da Saúde não poderia encontrar na farmácia do Centro de Saúde medicamentos relativos a aquisição realizada há mais de dois anos, pois estariam todos vencidos e acarretaria a responsabilidade da farmacêutica e em responsabilidade solidária do município de Cambira; (ii) a alegação de que não foi encontrado o medicamento pela equipe do Ministério de Saúde quando da realização da verificação no Departamento Municipal de Saúde não tem fundamentação legal e não pode ensejar responsabilidade da ré, pois havia um Conselho Municipal de Saúde, que fiscalizava a gestão em relação as ações vinculadas à saúde, bem como controle externo por parte da Câmara Municipal e do próprio TCU; (iii) a responsabilidade por eventual devolução da verba repassada é do Município de Cambira, conforme cláusula décima quarta do convênio, podendo ser demandada somente em caso de eventual ação regressiva; (iv) a inscrição do Município no CADIN/SIAFI é medida administrativa que poderá ser sanada pelo próprio ente através de seu departamento de Contabilidade; (v) o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002 é matéria de competência do STF.*

*Intimada, a União informa a atual situação da Tomada de Contas Especial noticiada no Ofício n. 196/DICON/SAAP/TCE/MS/PR (Evento 30).*

*O autor deixa decorrer o prazo concedido no despacho do Evento 32 para emendar a inicial quanto ao pedido final e manifestar-se sobre o ofício da União (Evento 38).*

*A decisão do Evento 42 rejeita as preliminares, recebe a inicial, determina a citação e demais atos, não havendo notícia de interposição de recurso.*

*A ré é citada, mas se limita a reiterar sua manifestação lançada no Evento 19, pugnando pela improcedência (Evento 57).*

*O autor é intimado para dizer sobre as preliminares e especificar provas, mas não se manifesta (Eventos 65 e 71).*

*A União Federal oferta réplica, requer o julgamento antecipado ou, alternativamente, a produção de prova oral (Evento 74).*

*Intimada a especificar provas, a ré reitera a contestação e nada mais requer (Evento 77).*

*Deferida a produção de prova oral, designa-se dia para a colheita do depoimento pessoal da ré e de eventuais testemunhos (Evento 82).*

*O depoimento pessoal da ré é colhido e, não havendo testemunhas arroladas, defere-se prazo para a União anexar informações acerca da tomada de contas (Evento 98).*

*Anexadas as informações, oportuniza-se a oferta de alegações finais (Eventos 102 e 104).*

*O autor e a ré não se manifestam (Eventos 105 e 106).*

*A União Federal apresenta razões finais (Evento 109) e o MPF oferta parecer opinando pela procedência (Evento 113).*

*É o relatório. DECIDO.*

**E este é o inteiro teor do seu dispositivo:**

#### **DISPOSITIVO**

*Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos para o fim de reconhecer a prática pela ré Maria Neusa Rodrigues Bellini de atos de improbidade*

*administrativa e condená-la às sanções previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei 8.429/92, nos seguintes termos e conforme fundamentação acima:*

*(i) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado desta sentença;*

*(ii) ) ressarcir integralmente o dano, o que consistente na devolução, em favor da União Federal ou do Município, do valor dispendido por força do Convênio n. 180/2009, no total de R\$ 119.511,78, posicionado para 24/01/2013, acrescido de juros e correção monetária na forma supra até a efetiva restituição;*

*(iii) proibição de contratar com o Poder Público municipal, estadual e federal ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, por 05 (cinco) anos, a partir do trânsito em julgado;*

*(iv) pagar multa civil no valor de 10% (dez por cento) do valor do dano a ser ressarcido, calculado conforme o item anterior, a ser revertida em favor do Município.*

*O ressarcimento (item ii) deverá ser feito ao Município caso já tenha ressarcido a União.*

*Sucumbente em maior parte, condeno a ré ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Município de Marumbi-PR, que fixo em 10% sobre o valor da condenação, a qual engloba o ressarcimento e a multa.*

*Após o trânsito em julgado, proceda a Secretaria às seguintes providências:*

*a) expeçam-se ofícios ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, onde reside a ré, dando-lhes ciência da sentença para fins de informá-los da proibição da ré 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 período fixado nesta sentença;*

*b) expeça-se ofício ao Tribunal Regional Eleitoral do Paraná cientificando-o acerca da pena imposta à ré de suspensão dos direitos políticos pelo período fixado nesta sentença;*

*c) inscreva-se o nome da ré no Cadastro Nacional de Condenados por ato de improbidade Administrativa - CNCIA, instituído pela Resolução n. 44, de 20/11/2007, do CNJ;*

*d) intímem-se a União e o Município de Marumbi-PR para, querendo, promover a execução desta sentença.*

*Publique-se. Registre-se. Intímem-se. Vista ao MPF.*

Irresignada, apela a parte ré. Sustenta, em síntese, reiterando a matéria expendida por ocasião da apresentação da contestação: *(i)* que a sentença se ateve unicamente na prova produzida pelo Relatório de Verificação 'in loco' n° 74-1/2012, realizado pela Divisão de Convênios e Gestão do Ministério da Saúde, tratando-se de documento unilateral, produzido sem crivo do contraditório, e colhido material probatório apenas na forma de auditoria fisco-contábil; *(ii)* que não foi aquilatado se efetivamente os remédios hospitalares comprados foram usados em prol da coletividade carente do município; *(iii)* que não restou demonstrado o efetivo dano ao tesouro municipal (evento 132/RAZAPELA1 da origem).

Com contrarrazões (evento 139/CONTRAZP1), subiram os autos ao Tribunal.

Parecer Ministerial pelo desprovimento do recurso interposto (evento 5/PROMOÇÃO1).

É o relatório. Peço dia.

## VOTO

Dos fundamentos da sentença recorrida destaco, *verbis*:

(...)

*Os fatos imputados pela parte autora*

*A União Federal, via Ministério da Saúde, intermediado pelo Fundo Nacional de Saúde e o Município de Cambira, celebraram em 31 de dezembro de 2009 o Convênio n.º 180/2009 (SICONV n.º 712190/2009), cujo objeto foi a aquisição de medicamentos, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde. Por meio desse Convênio, o Município recebeu da União o total de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), liberado em única parcela, na data de 18 de novembro de 2010. Somada a contrapartida de R\$ 3.854,00 (três mil oitocentos e cinquenta e quatro reais), o Convênio totalizou a importância de R\$ 103.854,00 (cento e três mil oitocentos e cinquenta e quatro reais).*

*O Município licitou o fornecimento dos insumos por meio do Pregão Presencial n.º 13/2010 (homologação anexa), tendo a Empresa MEDIX BRASIL PRODUTOS HOSPITALARES E ODONTOLÓGICOS LTDA, vencido e adjudicado os Lotes 1 e 2 nos valores de R\$ 85.185,75 e 2.628,80, respectivamente e a Empresa DUOMED - PRODUTOS MÉDICOS HOSPITALARES LTDA, vencido e adjudicado os Lotes 3 e 4, nos valores de R\$ 6.560,00 e 8.500,00, respectivamente.*

*Em 16 de dezembro de 2011, foram prestadas as contas e, em julho de 2012, a Equipe Técnica da Divisão de Convênios e Gestão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, no Relatório de Verificação 'In Loco' firmado em 10/08/2012 (anexado ao Evento 1, RELT9), constatou irregularidades no processo de licitação para a aquisição dos medicamentos e na efetiva utilização do valor do convênio.*

*Especificamente nos presentes autos, a impossibilidade de localização dos lotes de medicamentos (e respectivas datas de validade) para a comprovação da efetiva entrega foi apontada como fato fundamental a caracterizar a improbidade, pois, segundo a inicial, sem estes dados resulta 'improvável que estes medicamentos tenham sido entregues' (Evento 1, INIC1, pág. 11, negritei).*

*Do Relatório da Equipe Técnica do Ministério da Saúde, que embasa a pretensão, reputo oportuno transcrever os seguintes pontos:*

### *1.5 DAS DESPESAS DO CONVÊNIO*

(...)

*Constatou-se a não identificação dos números dos lotes e dos prazos de validade dos medicamentos elencados nas notas fiscais n.ºs 803 e 804, emitidas em 21/12/2010, pela empresa Medix Brasil Produtos Hospitalares Ltda, CNPJ 10.268.780/0001/09, que totalizam o valor de R\$ 87.814,55 e notas fiscais n.ºs 212 e 213, emitidas em 20/12/2010, pela empresa Duomed Produtos Médicos e Hospitalares Ltda., CNPJ 87.387.226/0001-51, no valor total de R\$ 15.060,00 (...)*

### *2.1 DAS METAS FÍSICAS/ETAPAS/FASES*

*Não pode ser avaliado se as Metas/Etapas/Fases foram executadas de acordo com a quantidade e períodos programados, antes do término no prazo de vigência do Termo de Convênio, pois não foi identificado no sistema da conveniente, o registro de entrada, saída e estoque dos medicamentos e notas fiscais.*

*Quando da verificação 'in loco', esta equipe tentou localizar no almoxarifado/farmácia algum item dos 119 (cento e dezenove) medicamentos constantes nas notas fiscais das empresas fornecedoras, porém a tentativa foi frustrada.*

*Não foram apresentados documentos comprovando a entrega dos medicamentos, como por exemplo CRTC - Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas.*

*Não houve reformulação do Plano de Trabalho Aprovado.*

### **2.3 DO ALMOXARIFADO/PATRIMÔNIO**

*A Entidade dispõe de sistema de controle de entrada, estoque e distribuição de medicamentos, denominado IDS - WinSaúde, porém, quando desta visita 'in loco' e segundo informações do Senhor Richard Fortunato, CRF 441/PR, constatou-se que os medicamentos controlados pelo referido sistema são apenas os adquiridos através do Consórcio Intermunicipal de Saúde, não foi possível localizar os medicamentos adquiridos com os recursos do presente convênio.*

*Foi solicitado por esta equipe, ao responsável pela farmácia, que gerasse um relatório de itens dos medicamentos constantes das notas fiscais pagas com recursos do presente convênio, porém não houve retorno das pesquisas quanto a entrada ou distribuição dos medicamentos.*

*Ainda foi informado a esta equipe, que não haveria espaço físico para armazenar a quantidade de medicamentos constantes nas notas fiscais no almoxarifado/farmácia do Centro de Saúde do Município.*

*(Evento 1, RELT9, negritei).*

*Naquele Relatório, ainda, com base no Acórdão n. 1600/2011-TCU, ressalta-se:*

*'A identificação do número do lote de fabricação no corpo da nota fiscal possibilita a rastreabilidade dos medicamentos produzidos, desde o laboratório até a farmácia, porém, sua ausência, além de caracterizar uma irregularidade, que pode ser apenada com suspensão ou revogação da autorização de funcionamento da distribuidora, impossibilita o rastreamento exigido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e também a comprovação da efetiva entrega dos medicamentos aos municípios.'* - g.n.

*Ainda, a fim de possibilitar a comprovação da efetiva execução do Convênio, foi possibilitado à Administradora Municipal providenciar 'junto à empresa fornecedora dos medicamentos, o respectivo documento retificador e encaminhar cópia autenticada', bem como 'enviar cópias dos documentos de frete, documentos contábeis e de ingresso; baixa de estoques, etc. referentes aos medicamentos do Convênio'.*

*Nas informações prestadas no Evento 102, o Extrato Gerencial do Convênio (INF2) registra o não atendimento àquelas solicitações (itens 1 e 1.1, ambos com resposta 'N', pág.2).*

*Segundo a inicial, as irregularidades encontradas demonstram que a ré 'fere de maneira intolerável os princípios norteadores da Administração, porquanto o gestor tem o dever de bem administrar, zelando pelo patrimônio e pela moralidade, conduzindo seu atuar sempre de forma a obter o melhor resultado prático que reverta em prol da coletividade', enquadrando-se nos arts. 4º e 10 da Lei 8.429/92.*

*A defesa da ré apresentada em Juízo (Eventos 19 e 57), lastreou-se em resumo nos seguintes argumentos: (i) a equipe do Ministério da Saúde não poderia encontrar na farmácia do Centro de Saúde medicamentos relativos a aquisição realizada há mais de dois anos, pois estariam todos vencidos e acarretaria a responsabilidade da farmacêutica e em responsabilidade solidária do município de Cambira; (ii) a afirmação de que não foi encontrado o medicamento pela equipe do Ministério de Saúde quando da realização da verificação no Departamento Municipal de Saúde, não tem fundamentação legal e não pode ensejar responsabilidade da ré, pois havia um Conselho Municipal de Saúde, que fiscalizava a gestão em relação as ações vinculadas à saúde, bem como controle externo por parte da Câmara Municipal e do próprio TCU; (iii) a responsabilidade por eventual devolução da verba repassada é do Município de Cambira, conforme Cláusula Décima Quarta do convênio, podendo ser demandada somente em caso de eventual ação regressiva.*

*Como se vê, a defesa não rebate várias das constatações que levaram às conclusões da Equipe Técnica.*

*De fato, nada se disse sobre: a não identificação dos números dos lotes e dos prazos de validade dos medicamentos; a não identificação no sistema da conveniente do registro de entrada, saída e estoque dos medicamentos e notas fiscais; a não apresentação dos documentos comprovando a entrega dos medicamentos; a de que os medicamentos controlados pelo sistema IDS-WinSaúde são apenas os adquiridos através do Consórcio Intermunicipal de Saúde, não havendo retorno das pesquisas do sistema quanto a entrada ou distribuição dos medicamentos objeto do convênio; a de ausência de espaço físico para armazenar a quantidade de medicamentos constantes nas notas fiscais.*

*Além disso, a ré não apresentou qualquer prova com a contestação e nada produziu em audiência que pudesse colocar em dúvida os fatos constados 'in loco'.*

*A alegação de ausência dos medicamentos em razão do prazo decorrido entre a aquisição e a visita técnica, o que poderia ensejar inclusive a existência de medicamentos vencidos, não é aceitável ante a completa falta de prova de entrega e permanência dos medicamentos adquiridos por meio do Convênio no almoxarifado ou farmácia do Centro de Saúde do Município, não obstante os inúmeros documentos que poderiam ter sido apresentados e não foram.*

*Há que se frisar que o objeto envolvido no convênio é a compra de medicamentos. Por sua natureza, não podem ser livremente recebidos e distribuídos à população. É imperioso o controle de sua aquisição, estoque e dispensação. Invocar a data de validade dos medicamentos como justificativa para não comprovação de entrada e estocagem, não retira imprescindibilidade da identificação dos lotes, justamente o que não se fez possível no contexto analisado, motivo pelo qual não aproveita à ré.*

*Não se olvide que o Convênio previa expressamente a responsabilidade da Conveniente em 'Registrar em sua contabilidade analítica os atos e fatos administrativos de gestão alocados a este Convênio' (Cláusula Segunda, II, 2.2, Evento 1, OUT3) e 'Manter arquivada a documentação comprobatória das despesas realizadas' (Cláusula Segunda, II, 2.4, Evento 1, OUT3).*

*A existência de um Conselho Municipal de Saúde também não afasta as constatações que levaram à conclusão de que os medicamentos não foram entregues, pois no Relatório constou existir 'Declaração do Conselho Municipal de Saúde' ratificando a 'Declaração Técnica' de que as aquisições foram efetuadas e o convênio cumpriu o objetivo, mas se destaca que ambos os documentos foram firmados unicamente pela ré (Evento 1, RELT9, pág. 7), sem assinatura, respectivamente, do Presidente do Conselho Municipal de Saúde e do responsável pela farmácia. Nada disso foi impugnado em Juízo pela defesa.*

*Igualmente não afasta a possibilidade de responsabilização direta da ré a afirmação de que a responsabilidade por eventual devolução da verba repassada é do Município de Cambira, nos termos da Cláusula Décima Quarta do Convênio.*

*Ocorre que, neste processo, os atos de improbidade são imputados à ré na condição de ocupante de cargo público eletivo e temporário (prefeita) responsável pela celebração e fiel execução do Convênio n. 180/2009, inserindo-se no conceito do art. 2º da Lei 8.429/92 e sujeita a observância do mesmo Diploma Legal.*

*Eventual responsabilidade junto à União pelo Convênio será, claro, do Município. Mas aqui está se apurando a responsabilidade pelo ato lesivo do administrador para com o Município, que envolve interesse da União.*

*Em seu depoimento pessoal, a ré disse:*

*Inquirido pelo MM. Juiz Federal, disse: A depoente lembra-se que a compra dos medicamentos começou com uma emenda parlamentar do deputado Takayama. Não se lembra bem como a informação de que a emenda seria liberada para o município, mas parece que foi no final do ano por meio de alguém do Ministério da Saúde. O Município de Cambira tem uma autarquia que gerencia a saúde. Por meio dessa autarquia foi definido quais os medicamentos deveriam ser adquiridos, isso para atender os diversos programas de saúde do município. Foi constituída uma comissão de licitação, que já é permanente durante o ano, e foram feitos os procedimentos necessários. A depoente não sabe bem, mas com certeza foi o setor de saúde que recebeu os medicamentos, no setor de farmácia. A depoente afirma que os medicamentos adquiridos foram recebidos pelo município. A depoente não tem conhecimento de que isso não consta dos controles de estoque da farmácia. A depoente tomou conhecimento desses fatos quando uma comissão do Ministério da Saúde esteve no município. Os medicamentos foram utilizados pelo município. Na ocasião a farmácia do município estava desfalcada e os recursos foram utilizados devidamente. O município sempre tem deficiência de recursos para suprir a demanda.*

**REPERGUNTAS DO MUNICÍPIO:** nenhuma.

**REPERGUNTAS DA AGU:** nenhuma.

*REPERGUNTAS DO MPF: Durante a sua gestão, não se lembra de ter ocorrido outra liberação de recursos por meio de convênios para medicamentos. Lembra-se de convênios para equipamentos. A iniciativa para pedir a emenda junto ao deputado foi do município e por meio do secretário de saúde. Acredita que o município de Cambira tenha controle do estoque na farmácia, mas não sabe quem era o responsável na ocasião. Os medicamentos era para atendimento básico e doenças crônicas. Como prefeita, firmou outros convênios, tendo as contas sido normalmente aprovadas. Lembra-se que a prefeitura recebeu outras fiscalizações e nenhuma regularidade foi encontrada. A depoente foi prefeita de 2009-2012. Não tem nenhum cargo na prefeitura atualmente. Não está exercendo atividade fora de casa atualmente. A depoente delegava os atos de execução aos secretários. Quando assinava documentos era acompanhava dos respectivos secretários das áreas.*

*REPERGUNTAS DA PARTE AUTORA: nenhuma.*

*(Evento 98, g.n.)*

*Como se vê, limitou-se em síntese a afirmar que os medicamentos foram recebidos e utilizados pelo Município, acredita que o Município tenha controle do estoque da farmácia, embora não saiba quem era o responsável, bem como delegava os atos de execução aos secretários (Evento 98).*

*Nenhuma prova documental, contábil ou mesmo testemunhal, contudo, foi apresentada.*

*Conclusão: a ré não logrou desconstituir as constatações administrativas em que se embasa a inicial, no sentido de que os medicamentos do convênio não ingressaram na farmácia do Município e/ou não foram postos à disposição dos munícipes.*

*Individualização da conduta e das penas*

*Como antes referido, são previstas três ordens de atos de improbidade na Lei 8.429/92: a) os que importam em enriquecimento ilícito do agente; b) os que causam lesão ao patrimônio público; e c) os que atentam contra os princípios da administração pública.*

*Os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito do agente estão disciplinados no art. 9º, que prevê:*

*Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

*I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;*

*II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;*

*III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;*

*IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;*

*V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;*

*VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;*

*VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;*



VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Os atos que causam prejuízo ao Erário estão previstos no art. 10:

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

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

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

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

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Já os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública vêm descritos no art. 11:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

No caso concreto, não se comprovou ter a ré auferido qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do seu cargo, o que impede a aplicação do art. 9º da Lei 8.429/92.

Sua conduta, entretanto, inegavelmente causou prejuízo ao erário (caput do art. 10 da Lei 8.429/92), uma vez que não logrou comprovar que o numerário vinculado ao convênio foi utilizada para o fim a que se destinava.

Com efeito, a existência de notas fiscais sem identificação do número do lote de fabricação, impedindo o rastreamento dos medicamentos e sem que fosse produzida qualquer outra prova (nem mesmo de controle do estoque!) acerca da efetiva entrega/fornecimento do medicamentos à população, demonstra quantum satis a perda patrimonial.

O Parecer do MPF não diverge

No relatório de verificação in loco n.º 74-1/2012, realizada pela Equipe Técnica, verificou-se que não foi possível encontrar os medicamentos referentes ao Convênio Nº 180/2009 celebrado pela Prefeitura para a aquisição de medicamentos. Isto porque as notas fiscais não apresentavam a identificação dos lotes e prazos de medicamentos, contrariando determinação expressa da Portaria ANVISA nº 320 de 22/12/2002, bem como não foi possível localizar os registros no sistema do almoxarifado/farmácia do Centro de Saúde do município (evento 1, RELT9).

Desse modo, é evidente o prejuízo ao erário, haja vista que a ré, como prefeita municipal na época dos fatos, e portanto gestora da verba pública, faltou com cautela em relação à aplicação das verbas do convênio em questão, pois não há comprovação do recebimento dos medicamentos, circunstância que, além de resultar dano ao Erário, feriu princípios da administração pública.

(Evento 113, PROMOÇÃO1).

O agir da ré vai além de mero ato displicente com a coisa pública, permitindo o reconhecimento do agir doloso, uma vez que tinha plena ciência de sua responsabilidade pela execução do convênio e que o controle preciso da documentação e do estoque de medicamentos adquiridos por meio dele era de rigor.

Além disso, ao não impugnar a constatação do Relatório do Ministério da Saúde de que apenas ela assinou a 'Declaração do Conselho Municipal de Saúde' e a 'Declaração Técnica' que a ratificava (Evento 1, RELT9, pág. 7), a ré acabou por confirmar que, de fato, agiu com dolo ao praticar esses atos de improbidade.

Inegável, ainda, que aqueles atos desrespeitaram os princípios que os agentes públicos devem obedecer (art. 37, CF/88; arts. 4º e 11 da Lei 8.429/92). No mínimo, feriram o princípio da eficiência e da moralidade, pois é inaceitável que, apesar das oportunidades, a ré não possa comprovar de forma razoável o efetivo ingresso de bens no estoque, que esses bens tenham de fato atendido ao objetivo de convênio celebrado com a União Federal e que realmente tenham sido disponibilizados à população.

Registre-se que, para fins de exaurir as hipóteses de aplicação da Lei 8.429/92, seria de se apurar a conduta e eventual responsabilidade das empresas, as quais, contudo, não foram

*incluídas no polo passivo, ficando vedada a incursão deste Juízo nessa seara em razão do princípio da inércia da jurisdição.*

*A cada uma das espécies foram atribuídas penalidades próprias. Assim, nos termos do art. 12 da Lei 8.429/82, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, o responsável por ato de improbidade está sujeito às seguintes cominações:*

*[...]*

*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.*

*(destacamos)*

*A aplicação das penalidades não ficou condicionada à existência de outros fatores externos à aferição, por parte do Poder Judiciário, da presença de alguma das condutas encartadas nos artigos acima transcritos. É o que se extrai do artigo 21 da Lei 8.429/92, in verbis:*

*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; (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.*

*Estas são, em síntese, as principais características da legislação aplicável ao caso concreto, considerando-se ainda que a ré não mais exerce função pública.*

*Em razão disso, com respaldo no art. 12, II e III, da Lei n. 8.429/92, acima citados, imponho ao réu as penalidades de: (i) ressarcir integralmente o dano, o que consistente na devolução dos valores recebidos por força do Convênio; (ii) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado desta sentença; (iii) proibição de contratar com o Poder Público municipal, estadual e federal ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por 05 (cinco) anos, a partir do trânsito em julgado; (iv) multa civil no valor de 10 % (dez por cento) do valor do dano a ser ressarcido.*

*O valor fixado a título de multa civil refere-se a ambas as penalidades dessa espécie, previstas nos incisos II e III do art. 12 da Lei n. 8.429/92, conjuntamente.*

*Quanto ao valor do dano, e tudo que dele decorrer, inclusive a multa, tem por base a quantia repassada pela União ao Município. Consequentemente, para que a reparação seja integral, tais valores devem sofrer a incidência de atualização e juros de mora pela Taxa SELIC, ou outro índice que vier a substituí-la, de acordo com o pedido e o cálculo que o instrui, e na forma de seu artigo 406 do Código Civil Brasileiro.*

*O cálculo que consta do ofício que acompanha a inicial, o qual atende a esses critérios, aponta que o valor do dano é R\$ 119.511,78, posicionado para 24/01/2013.*

*(...)*

## **E dos fundamentos do Parecer Ministerial extraio:**

*(...)*

*A sentença, convergindo com o entendimento ministerial, reconheceu a prática, pela ré Maria Neusa Rodrigues Bellini, de atos de improbidade administrativa e condenou-a às sanções*

previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei 8.429/92, inclusive a ressarcir, integralmente, o dano:

Ante o exposto, *JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES* os pedidos para o fim de reconhecer a prática pela ré Maria Neusa Rodrigues Bellini de atos de improbidade administrativa e condená-la às sanções previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei 8.429/92, nos seguintes termos e conforme fundamentação acima:

O artigo 127, § 1º, da Constituição Federal, prevê, dentre os princípios institucionais do Ministério Público, o princípio da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

O referido princípio institucional da unidade do Ministério Público, na forma e no contexto da Constituição de 1988, tem caráter paramétrico e conformador da atuação de cada membro do Parquet, aplicável mais do que apenas quanto ao aspecto estrutural do MP como função essencial à Justiça. Nesse sentido a lição precisa Marcelo Pedroso Goulart:

No contexto da nova ordem constitucional, o princípio da unidade ganhou conotação política, e, indo além dos aspectos estruturais, que continuam a integrar seu conteúdo, passou a informar a atuação político-institucional do Ministério Público. (...) A unidade é imprescindível à realização dos objetivos institucionais e expressa-se em dois planos: (1) no plano abstrato, como unidade ideológica; (2) no plano concreto, como unidade de ação.

Concretamente, pois, o princípio da unidade significa que os membros do Ministério Público 'não devem ser concebidos em sua individualidade, mas como representantes e integrantes de um só organismo, em nome do qual atuam'. O STF já reconheceu a utilidade desse princípio da unidade.

Isso, porém, não se contradiz com outro princípio institucional do Ministério Público, que é o da independência funcional, o qual assegura a cada membro do Parquet ter sua própria posição quanto a um mesmo fato, ainda que diversa da adotada por outro membro. E tal contradição não ocorre pois a independência funcional não é um fim em si mesma, mas uma faculdade disponibilizada 'aos agentes ministeriais com vistas à consecução de um fim: a satisfação do interesse público, sendo esta a razão de ser do Ministério Público'.

Sendo, pois, a independência funcional uma faculdade de que o membro do Ministério Público dispõe a fim de, em cada caso concreto, velar pela solução que melhor se conforma ao interesse público, e verificando que o mérito da demanda foi examinado com profundidade pelo órgão ministerial de primeiro grau, revela-se desnecessária nova manifestação do Parquet na condição de custos legis, impondo-se apenas ratificar, na totalidade, o parecer já constante nos autos, o qual já foi confirmado pela própria sentença de mérito.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, ratificando in totum o parecer constante na promoção do evento 113, opina o Ministério Público Federal pelo *CONHECIMENTO* e *DESPROVIMENTO* do recurso interposto, mantendo-se a sentença a quo por seus próprios fundamentos.

O provimento sentencial merece ser mantido.

Os fatos acham-se *extreme* de dúvidas, pois as irregularidades encontradas foram presenciadas e comprovadas quando da verificação 'in loco' pelo Ministério da Saúde.

Embora a recorrente, quando instada, tenha tentado se justificar, a localização dos lotes dos medicamentos, fato fundamental para comprovação de sua entrega, não foi solucionada, restando nítido que os medicamentos não foram entregues ao município. Assim, de concluir que objeto do convênio não foi cumprido ou o foi apenas em parte, fato fundamental para acarretar as sanções previstas no artigo 12, incisos II e III, da Lei 8.429/92.

A conduta da ré, portanto, *ferre de maneira intolerável os princípios norteadores da Administração, porquanto o gestor tem o dever de bem*

*administrar, zelando pelo patrimônio e pela moralidade, conduzindo seu atuar sempre de forma a obter o melhor resultado prático que reverta em prol da coletividade, jamais deixando que interesses estranhos se sobreponham ao interesse público, que é, afinal, o destinatário de toda e qualquer Administração Pública.*

No mais, as razões recursais não apresentam novos fundamentos, pelo contrário, suas razões versam sobre os mesmos fatos devidamente julgados de forma acertada pelo juízo de primeiro grau.

Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação da ré.

É o voto.

**Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz**  
**Relator**

---

Documento eletrônico assinado por **Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7402647v3** e, se solicitado, do código CRC **A5AF7CD0**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz

Data e Hora: 26/03/2015 14:54

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 25/03/2015**  
**APELAÇÃO CÍVEL Nº 5007047-74.2013.404.7003/PR**  
**ORIGEM: PR 50070477420134047003**

RELATOR : Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ  
PRESIDENTE : Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ  
PROCURADOR : Dr(a)Fábio Bento Alves  
APELANTE : MARIA NEUSA RODRIGUES BELLINI  
ADVOGADO : JOSE AUGUSTO RIBAS VEDAN  
APELADO : MUNICÍPIO DE CAMBIRA/PR  
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
INTERESSADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 25/03/2015, na seqüência 19, disponibilizada no DE de 12/03/2015, da qual foi intimado(a) UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO DA RÉ.

RELATOR : Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES  
ACÓRDÃO : LENZ  
VOTANTE(S) : Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES  
: LENZ  
: Juíza Federal SALISE MONTEIRO SANCHOTENE  
: Juiz Federal NICOLAU KONKEL JUNIOR

**Letícia Pereira Carello**  
**Diretora de Secretaria**

---

Documento eletrônico assinado por **Letícia Pereira Carello, Diretora de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7445697v1** e, se solicitado, do código CRC **61BAEA6**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Letícia Pereira Carello

Data e Hora: 25/03/2015 17:20