



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE GOIÁS

Comarca de Goiânia

Unidade de Processamento Judicial da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos

Gabinete da 3ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos

Fórum Cível - Avenida Olinda, Qd. G, Lt. 04, esquina c/ Rua PL-03, sala 223, Parque Lozandes, CEP 74.884-120 - Goiânia-GO

Fone: (62) 3018-6316 - email: upj.fazmunicipalgyn@tjgo.jus.br

mProcesso digital: 5127849-26.2016.8.09.0051

Natureza: PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Leis Esparsas e Regimentos -> Ação Civil de Improbidade Administrativa

Autor(a)(s): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

Requerido(a)(s): ELIAS RASSI NETO

SENTENÇA

Trata-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade, com pedido liminar, proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS em face de ELIAS RASSI NETO, SERGIO ANTÔNIO MACHADO e SÉRGIO NORIO NAKAMURA, todos com qualificação nos autos, em razão de supostas irregularidades existentes na aquisição de medicamentos pela Secretaria Municipal de Saúde, por meio do CONVÊNIO 006/2011, firmado entre a mencionada Secretaria e a Santa Casa de Misericórdia de Goiânia.

Diz o autor, em resumo, que através do Inquérito Civil Público de registro Atena nº 201300343369, conforme Portaria 045/2014 – 90ª PJ, restou apurado que aos 1º/7/2011, foi firmado o CONTRATO CONVÊNIO Nº 006/2011, entre a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia e a Santa Casa de Misericórdia de Goiânia (associação civil de direito privado beneficente), por intermédio do então Secretário Municipal de Saúde - ELIAS RASSI NETO – e do Diretor-Geral da Santa Casa de Misericórdia - SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO -, com o fim de integrar a referida unidade de saúde à rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde – SUS -, conforme plano operativo anual de serviços e atividades.

No dia 7/12/2011 foi firmado o 1º Termo Aditivo ao contrato, a fim de alterar o título da avença e o fundamento legal (alteração do nome do instrumento para Convênio e inserção, como fundamento, do art. 25 da Lei 8.666/93 e da Portaria nº 1.702 e 1.703/04 -GM/MS), no qual restou estabelecido o PARÁGRAFO SEXTO, III da CLÁUSULA SÉTIMA – DOS RECURSOS FINANCEIROS, pela qual a Secretaria Municipal de Saúde passou a adquirir medicamentos por intermédio da Santa Casa de Misericórdia, especialmente das empresas Vida Farma Distribuidora de Medicamentos Ltda. e JMédica Ltda., com flagrante burla ao processo licitatório.

Destaca que segundo resultou apurado, o então Assessor de Planejamento da

Valor: R\$ 1.949.532,41
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
GOIÂNIA - UPJ DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL REG PÚB
Usuário: JEAN CARLOS BATISTA MOURA - Data: 31/08/2023 15:31:29



Secretaria Municipal de Saúde, que também exercia a função de Assessor de Planejamento da Santa Casa de Misericórdia de Goiânia, o requerido SÉRGIO NORIO NAKAMURA, repassava a lista de medicamentos e insumos a serem adquiridos ao Diretor-Geral da Santa Casa, o requerido SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO, que, posteriormente, autorizava a compra, pela Santa Casa de Misericórdia, dos produtos listados, valendo-se, para a aquisição dos medicamentos e materiais hospitalares, dos recursos repassados pela Secretaria Municipal de Saúde, nos termos da cláusula mencionada.

Aponta que após a entrega dos produtos na Santa Casa de Misericórdia e sem que ingressassem no estoque de referida instituição, os produtos (ou parte deles) eram enviados para a Secretaria Municipal de Saúde, a título de “doação”, mediante termo de doação.

Assevera que os produtos adquiridos pela Santa Casa de Misericórdia, com recursos municipais, foram encaminhados à Secretaria Municipal de Saúde, desacompanhados das respectivas notas fiscais, de forma que, por ocasião da entrega, não demonstrava a Santa Casa de Misericórdia à Secretaria Municipal de Saúde a quantidade de produtos efetivamente adquiridos e o valor da aquisição.

Destaca que tais produtos foram recebidos pelo almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde e, muitas vezes, não correspondiam aos itens e aos quantitativos constantes dos termos de “doação”, conforme constatou a Controladoria-Geral do Município, em auditoria realizada, por meio do processo de nº 5.418/756-4/2013, no Despacho nº 1745/2014 – DPAG.

Conforme apurado denota que o requerido SÉRGIO NORIO NAKAMURA, Assessor de Planejamento da Santa Casa de Misericórdia (e também Assessor de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde), era encarregado de, após autorizada a compra pelo Diretor-Geral da Santa Casa SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO, materializar a aquisição dos medicamentos e insumos hospitalares, com preços mais elevados que de mercado.

Arremata, alegando que apesar de haver nos autos informação de que medicamentos e materiais hospitalares, adquiridos com recursos municipais repassados de forma ilegal à Santa Casa de Misericórdia de Goiânia, por meio da CLÁUSULA SÉTIMA, PARÁGRAFO SEXTO, III do CONVÊNIO 006/2011, foram entregues à Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia por meio de termos de “doação”, certo é que tais recursos foram desviados de sua finalidade legal e aplicados de forma totalmente irregular, ao alvedrio dos requeridos, com o intuito criminoso de burlar o processo licitatório, havendo o repasse do valor de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais).

Aponta que é ilegal o repasse de recursos na forma da referida cláusula em razão da violação às regras que disciplinam o financiamento do Sistema Único de Saúde – Lei nº 8.080/90, o Plano Municipal de Saúde 2010-2013 e o Plano Anual de Saúde de 2011.

Afirma que os requeridos ELIAS RASSI NETO e SÉRGIO NORIO NAKAMURA praticaram atos de improbidade administrativa descritos no art. 10, incisos VIII e XI e art. 11, caput e inciso I, ambos da Lei nº 8.429/92 e, por ter contribuído diretamente para a aplicação irregular das verbas públicas, inclusive com violação ao princípio licitatório deve o requerido SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO, então Diretor-Geral da Santa Casa de Misericórdia de Goiânia, responder pelos atos de improbidade administrativa noticiados, nos termos do que dispõe o art. 3º da Lei 8.429/92

Pugna, pois, pela condenação dos requeridos pela prática de atos de improbidade administrativa previstos no art. 10, incisos VIII e XI e art. 11 caput e inciso I, todos da Lei 8.429/92, nas penas do art. 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/1992, e com a condenação de reparação do dano no valor de R\$ 1.949.532,41 (um milhão, novecentos e quarenta e nove mil,



quinhentos e trinta e dois reais e quarenta e um centavos), corrigido monetariamente e acrescido dos juros legais.

Junta documentos com a inicial, organizados no mov. 10.

Regularmente notificados, nos termos do art. 17, § 7º da Lei nº 8.429/92, o requerido SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO apresentou defesa preliminar no mov. 19 e SÉRGIO NORIO NAKAMURA no mov. 20.

O requerido ELIAS RASSI não apresentou defesa (certidão mov. 22).

A decisão de mov. 24 recebeu a inicial da ação de improbidade e deferiu bloqueio de bens móveis e imóveis existentes em nome dos Requeridos através do sistema de indisponibilidade de bens do CNJ e do sistema Renajud.

Citado, o requerido Sérgio Norio Nakamura apresentou contestação no mov. 33 dizendo que o Parquet lhe atribuiu foi como ato ímprobo duas condutas descritas na inicial, e que de forma direta teriam contribuído para a burla ao processo licitatório por meio do Convênio nº 006/2011, sendo elas:

1º – Que o réu SÉRGIO NORIO NAKAMURA, repassava a lista de medicamentos e insumos a serem adquiridos ao Diretor-Geral da Santa Casa;

2º – Que o réu SÉRGIO NORIO NAKAMURA, autorizou a compra da empresa que oferecia medicamento por maior preço.

Defende que o repasse da lista de medicamentos e insumos a serem adquiridos pela Santa Casa por força do Convênio nº 006/2011, ao seu Diretor Geral e a autorização da compra eram atribuições legais do cargo à época ocupado na Secretaria de Saúde de Goiânia.

Discorre que o Decreto Municipal de Goiânia nº 2.231/00, atualmente regulamentado pelo Decreto Municipal nº 4.051/13, estabelece que era de competência do Assessor de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde a gestão de materiais e a programação das necessidades de medicamentos, materiais médico-hospitalares, insumos laboratoriais, insumos para alimentação e demais materiais necessários ao pleno funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde, o que não caracteriza ato de improbidade administrativa.

Ressalta que as compras realizadas não levaram em consideração a escolha por preços mais caros, mas sim o interessa da administração e as necessidades a serem atendidas de acordo com critérios técnicos e legais.

Assevera que pelos documentos trazidos ao processo pelo próprio Ministério Público o referido convênio é legal, sendo inclusive, nestes termos, certificado pela Controladoria Geral do Município de Goiânia.

Discorre acerca da ausência de culpa em suas condutas, inclusive no cumprimento de ordens do superior hierárquico e de suas obrigações funcionais.

Aduz que, de fato, nenhum dos contratos ou convênio dos prestadores SUS no Município de Goiânia, pactuados com fundamento no art. 24 e seguintes da Lei nº 8.080/90, estão previstos e detalhados no plano municipal de saúde, isto não implica em dizer que estes acordos são todos ilegais, uma vez que os planos trazem metas e diretrizes e não detalhamentos de atos específicos, como os contratos e convênios que podem e devem ser firmados no período.



Arremata, dizendo que não há demonstrado nos presentes autos, nenhum dolo ou vontade deliberada em descumprir a lei, pois acreditava que o Convênio era legal, fato este expresso em seu próprio depoimento prestado ao Ministério Público.

Pugna, pois, pela improcedência dos pedidos iniciais.

O requerido SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO apresentou contestação no mov. 57 alegando os mesmos fundamentos de fato e de direito consignados na defesa preliminar de mov. 19.

Na oportunidade, indica também as provas que pretende produzir.

A decisão acostada no mov. 59 do egrégio Tribunal de Justiça deferiu a tutela antecipada para que seja realizada a indisponibilidade dos bens dos agravados ELIAS RASSI NETO, SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO e SÉRGIO NORIO NAKAMURA no importe total de R\$ 1.949.532,41 (um milhão, novecentos e quarenta e nove mil, quinhentos e trinta e dois reais e quarenta e um centavos) em contas bancárias e/ou aplicações financeiras dos mesmos pelo sistema Bacenjud, visando garantir integral ressarcimento do dano material causado ao erário, cumprida no mov. 70.

O requerido ELIAS RASSI NETO, devidamente citado (mov. 32), apresentou defesa intempestiva (mov. 82), a qual foi desentranhada dos autos – decisão mov.

Réplica da parte autora no mov. 65.

A decisão de mov. 96 autorizou a retirada da restrição do veículo CELTA 1.0 LT, placa QMQ 1867 no sistema Renajud em razão de sinistro ocorrido, tendo sido determinado à Seguradora BB Mapfre Seguro Auto que o valor a ser pago pelo sinistro 389721517093332 ao segurado Sergio Norio Nakamura seja depositado em conta judicial vinculada a estes autos.

Nova tentativa de penhora on-line no mov. 99.

No mov. 1008 a Seguradora BB Mapfre Seguro Auto informa o depósito judicial da indenização devida ao requerido Sérgio Norio Nakamura.

Decisão saneadora no mov. 122 que afastou a preliminar de inépcia da inicial suscitada pelo requerido Sérgio Antônio Machado.

No mov. 128 o requerido Sérgio Norio Nakamura apresenta documentos.

Elias Rassi Neto informa no mov. 129 as provas que pretende produzir – testemunhal e pericial – e junta documentos.

No mov. 131 o requerido Sérgio Antônio Machado requer a produção de prova emprestada da Ação Penal 298796-25.2013 em trâmite na 7ª Vara Criminal de Goiânia.

No mov. 132 o Ministério Público apresenta rol de testemunhas.

A decisão de mov. 134 indeferiu o pedido de gratuidade formulado pelo requerido Elias Rasi Neto, deferiu a realização de prova testemunhal e indeferiu a prova emprestada requerida por Sérgio Antônio Machado.

A decisão de mov. 151 acolheu o pedido de desistência do requerido Elias Rassi Neto quanto à produção de prova pericial e determinou a juntada do processo administrativo referente à sindicância aberta através da Portaria nº 015/2015 da Secretaria Municipal de Saúde.



No mov. 159 a Secretaria Municipal de Saúde informa a entrega de cd com a cópia integral do processo de sindicância requisitado, posteriormente substituído por *pendrive* (certidão no mov. 176).

A decisão de mérito juntada no mov. 178 reafirmou a tutela concedida em sede de agravo de instrumento.

No mov. 208 foi analisado e deferido o pedido formulado no mov. 195 pela ex-esposa do requerido Elias Rassi Neto, de levantamento da indisponibilidade incidente sobre o imóvel de matrícula nº 406.542, o qual, quando da separação foi destinado integralmente à terceira, cumprido no mov. 225.

Determinada a realização de audiência de instrução e julgamento, foi, primeiramente, determinada a adequação da inicial aos novos termos da LIA, com alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, manifestação do Município quanto sua permanência no polo ativo e dos requeridos bem como a designação de nova data para audiência de instrução e julgamento – ata de deliberação no mov. 304.

Manifestação do Ministério Público no mov. 332, do requerido Elias Rassi Neto no mov. 333 e de Sérgio Norio Nakamura no mov. 335.

A decisão de mov. 337 decidiu pela continuidade da demanda (em contraposição ao que restou defendido nos eventos nºs 333 e 335), eis que a imputação contida na inicial se refere à prática de atos dolosos de improbidade administrativa que ainda encontram previsão legislativa, de forma que a adequação ora realizada se limita à seara processual, oportunidade em que também reforçou a realização da audiência de instrução e julgamento designada no mov. 304.

Manifestação do Município de Goiânia no mov. 402.

A decisão de mov. 478 analisou os embargos de declaração opostos no mov. 358 e 358, restando afastada a alegação de prescrição.

Foi, entretanto, dado provimento parcial ao recurso apresentado no mov. 358 para reconhecer a *abolitio illiciti* e, com fundamento no art. 485, inciso VI do CPC, foi extinto parcialmente o feito, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, em relação ao pedido de condenação dos requeridos pela prática de ato de improbidade descrito no revogado art. 11, inciso I da LIA.

Foi realizada audiência de instrução e julgamento, cuja ata está acostada no mov. 488, na qual procedeu-se com a oitiva dos requeridos de Elias Rassi Neto, Sérgio Norio Nakamura e Sérgio Antônio Machado, cujos depoimentos seguem atermados em mídia audiovisual.

Na oportunidade, foi também determinado o cadastro do Município de Goiânia como litisconsorte ativo.

Em continuidade à audiência de instrução e julgamento, foram ouvidas testemunhas consoante atas anexadas nos movs. 535 e 581.

Memoriais do Ministério Público apresentados no mov. 597, reiteradas pelo Município de Goiânia no mov. 598.

Razões finais do requerido Sérgio Norio Nakamura no mov. 603, de Elias Rassi Neto no mov. 604 e de Sérgio Antônio Machado no mov. 605.

Os autos vieram conclusos.



É o breve relatório. Decido.

Trata-se de Ação de Improbidade em face de ELIAS RASSI NETO, SERGIO ANTÔNIO MACHADO e SÉRGIO NORIO NAKAMURA, todos com qualificação nos autos, em razão de supostas irregularidades existentes na aquisição de medicamentos pela Secretaria Municipal de Saúde, por meio do CONVÊNIO 006/2011, firmado entre a mencionada Secretaria e a Santa Casa de Misericórdia de Goiânia.

Segundo apurado em inquérito civil público, os requeridos foram responsáveis pela aquisição de medicamentos e materiais hospitalares, com recursos municipais repassados de forma ilegal à Santa Casa de Misericórdia de Goiânia, por meio da CLÁUSULA SÉTIMA, PARÁGRAFO SEXTO, III do CONVÊNIO 006/2011, e foram entregues à Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia por meio de termos de “doação”, com desvio de finalidade legal e aplicados de forma totalmente irregular, com o intuito criminoso de burlar o processo licitatório.

Em razão da prática dos atos de improbidade administrativa tipificados no art. 10, VIII e XI e art. 11, *caput*, I, e art. 3º da Lei Federal 8.429/1992, o Ministério Público requer a condenação dos requeridos nas sanções do art. 12, II e III, da LIA.

Oportunamente, convém destacar que a sentença proferida no mov. 478 julgou extinto parcialmente sem resolução de mérito o feito, relativamente à pretensão ministerial de condenação pelo art. 11, I, LIA, visto que referido dispositivo foi abolido.

A presente ação persiste em trâmite apenas quanto às imputações relativas ao art. 10, VIII e XI, da LIA.

A priori, convém destacar que no dia 25 de outubro de 2021, a Lei nº 14.230 realizou profundas alterações no regime sancionatório da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Tais modificações abrangem tanto o plano do direito material (direito administrativo sancionador), quanto o plano do direito processual – que rege o processo judicial de responsabilização pela prática do ato de improbidade.

No que diz respeito à aplicação imediata das normas processuais engendradas pela Lei nº 14.230/2021 à presente demanda, não há maior indagação: o art. 14 do CPC prevê a aplicabilidade imediata das normas processuais aos processos em curso, “respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”.

No plano material, diante do silêncio do novel diploma acerca dos limites de sua aplicabilidade – que já tem gerado amplo debate doutrinário –, entendo que sua incidência não está limitada aos atos praticados após a sua vigência – data da publicação da norma, nos termos do seu art. 5º. É que o regime de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa está incluído no campo do Direito Administrativo Sancionador, espécie do gênero Direito Público Sancionador, a ser influenciado por regras e princípios comuns que regem, também, o Direito Penal – outra espécie do Direito Público Sancionador.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 843989 sob a sistemática da repercussão geral – Tema 1199, levando em consideração a vigência da Lei nº 14.230/2021, que altera a Lei nº 8.429/1992, a qual dispõe sobre improbidade administrativa, fixou a seguinte tese quanto à aplicação da norma: “A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.”

Destaca-se, outrossim, que o STF decidiu que o novo prazo prescricional — de oito



anos — e a prescrição intercorrente — no curso do processo — também não retroagem, mesmo para processos em curso.

Presentes os pressupostos de desenvolvimento e validade do processo, passo ao exame do mérito da causa.

Com efeito, sabe-se que para os atos de improbidade são mais que simples atos ilegais, por possuírem a qualificadora, isto é, o espírito de desprezo pela coisa pública e aos seus princípios e normas éticas, circunstância que causa lesão aos cofres públicos e/ou enriquecimento ilícito do autor do fato ou de terceiros.

Os atos irregulares, por sua vez, são aqueles praticados em desacordo com as diretrizes da Administração Pública, esta que só permite que se faça aquilo que a lei determina. Qualquer coisa fora do esquadro normativo que baliza as rotinas dos administradores públicos é uma ilegalidade. As irregularidades podem ocorrer por falta de orientação técnica, por inabilidade, deficiência de formação profissional do gestor público a até mesmo por uma certa dose de descuido, natural de ocorrer com corpos e mentes humanas.

A ilegalidade e práticas irregulares não denotam necessariamente aspectos de má intenção e de maus desígnios, que são característicos da improbidade administrativa e integram o próprio tipo ímprobo previsto em lei. Isto porque na improbidade administrativa já existe violação preordenada para a prática da conduta que propiciará o locupletamento frente aos cofres públicos ou lesará o erário, o que não é encontrável em atos simplesmente ilegais do Administrador Público.

Outrossim, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, avançou-se para estabelecer que o dolo nas ações ditas ímprobadas deve ser específico. Ou seja, deverá existir sempre a intencionalidade do agente na prática do ato, não incluindo, assim, os atos cometidos por erro ou omissão decorrentes de imperícia, negligência ou imprudência, bem como de divergência na interpretação da lei.

Conforme narrado na inicial, os requeridos ELIAS RASSI NETO e SÉRGIO NORIO NAKAMURA supostamente praticaram ato de improbidade administrativa, pois, por meio do CONVÊNIO 006/2011, permitiram o repasse de verbas públicas integrantes do orçamento do SUS à Santa Casa de Misericórdia, sem embasamento legal e regulamentar, influíram para a aplicação irregular das referidas verbas públicas e burlaram o processo licitatório, em nítido desprezo aos princípios que regem a atuação administrativa, em especial a legalidade, a impessoalidade, a eficiência e a moralidade administrativa.

O requerido SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO responde pelos atos de improbidade administrativa praticados pelos requeridos agentes públicos, nos termos do art. 3º da Lei 8.429/92, porquanto para eles contribuiu diretamente.

Pois bem.

O convênio nº 006/2011 foi firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia e a Santa Casa de Misericórdia de Goiânia, por intermédio do então Secretário Municipal de Saúde ELIAS RASSI NETO, e do Diretor-Geral da Santa Casa de Misericórdia SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO, com o fim de integrar a referida unidade de saúde à rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde - SUS, conforme plano operativo anual de serviços e atividades.

Dentre as cláusulas do referido convênio, estabeleceu-se, no PARÁGRAFO SEXTO, III da CLÁUSULA SÉTIMA – DOS RECURSOS FINANCEIROS, o seguinte:



III – A CONVENIADA receberá no primeiro mês o valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) e na competência de novembro o valor de R\$ 500,000,00 (quinhentos mil reais) para apoiar projetos de ensino e serviço na região noroeste de acordo com plano operativo.

Consta que a partir da referida cláusula, todavia, a Secretaria Municipal de Saúde passou a adquirir, de forma irregular, medicamentos por intermédio da Santa Casa de Misericórdia.

O requerido SÉRGIO NORIO NAKAMURA, então Assessor de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde, que também exercia a função de Assessor de Planejamento da Santa Casa de Misericórdia de Goiânia repassava a lista de medicamentos e insumos a serem adquiridos ao Diretor-Geral da Santa Casa, SÉRGIO ANTÔNIO MACHADO, que, posteriormente, autorizava a compra, pela Santa Casa de Misericórdia, dos produtos listados, valendo-se, para a aquisição dos medicamentos e materiais hospitalares, dos recursos repassados pela Secretaria Municipal de Saúde, com base na referida cláusula sétima.

Analisando, pois, o conjunto probatório dos autos, em que pese a alegação do Ministério Público dos atos de improbidade imputados aos requeridos, não há nos autos evidências de perda patrimonial efetiva do ente municipal ou mesmo a liberação ilegal de verba pública ou mesmo a sua aplicação irregular.

Primeiramente, convém destacar que é através dos objetivos do Plano Municipal de Saúde, elaborado a cada 4 (quatro) anos, que se define as metas a serem alcançadas no período, observadas as disposições da Lei nº 8.080/90, assim como da viabilidade e exequibilidade técnica, financeira e política.

Todavia, convém destacar que nele constam apenas as diretrizes das linhas de atuação a serem seguidas de forma objetiva e suscita, ou seja, não traz de forma detalhada e taxativa as ações a serem tomadas pelo governo municipal na gestão do orçamento da saúde.

Assim, certo é que eventual convênio ou outra forma de negócio firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde e eventual hospital ou outro tipo de instituição, ou mesmo outra modalidade de instrumento utilizada para o atingimento das metas do Plano Municipal de Saúde não constam de forma específica e detalhada no referido plano.

No caso, o Contrato 006/2011 teve como objetivo integrar a conveniada – Santa Casa de Misericórdia de Goiânia, no Sistema Único de Saúde – SUS e definir a sua inserção na rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, visando à garantia da atenção integral à saúde dos municípios que integral a região de saúde na qual a Conveniada está inserida, e conforme plano operativo, nos termos de sua CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO (mov. 1).

O 1º Termo Aditivo também juntado no mov. 1 não traz nenhuma alteração acerca do objeto central do contrato, também denominado de convênio.

Ora, o PARÁGRAFO SEXTO, III da CLÁUSULA SÉTIMA – DOS RECURSOS FINANCEIROS traz de forma clara que os valores nele constante, de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) e de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), seriam destinados para apoiar projetos de ensino e **serviço na região noroeste de acordo com plano operativo.**

Ora, ao contrário do alegado pelo Ministério Público, a referida cláusula não traz



menção apenas a projetos de ensino nem afronta as diretrizes fixadas no Plano Municipal de Saúde de 2010-2013 (doc. 20 mov. 1), uma vez que prevê a aplicação do orçamento em serviços de acordo com o plano operativo.

Neste ponto, destaca-se que o Plano Operativo do Convênio 006/2011 (doc. 6 mov. 1) traz de forma detalhada as ações de atenção à saúde, políticas prioritárias do SUS, gestão e pesquisa a serem cumpridos, tais como ação ambulatoriais, de promoção e prevenção em saúde, de procedimento com finalidade diagnóstica com coleta de material, realização de exames, patologia, radiologia, realização de cirurgias, procedimentos especiais, clínicos, dentre outros inúmeros, sendo certo que, para tanto, é necessário não só a aquisição de medicamentos, mas também de insumos para a devida prestação do serviço de saúde.

Frisa-se, ademais, que a Santa Casa de Misericórdia está formalmente conveniada com a Pontifícia Universidade Católica de Goiás e detém a certificação de unidades hospitalares como Hospitais de Ensino desde 2010, nos termos do artigo 2º, da Portaria Interministerial MS/MEC nº 2400/2007, conforme destacado pelo próprio Ministério Público em sua alegação finais (mov. 597), o que autoriza a formalização de contrato na forma aventada, para fins de prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares, de acordo com as Portarias GM/MS 1.7002 e 1.703 de 17 de agosto de 2004 e Portaria Ministerial 2.400 de 2 de outubro de 2007.

Ora, a Portaria nº 1.702/GM, de 17 de agosto de 2004, do Ministério da Saúde, cria o Programa de Reestruturação dos Hospitais de Ensino no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS traz em seu bojo autorização legislativa para a realização de convênios para a contratualização entre hospitais de ensino e gestores de saúde para o cumprimento das ações estratégicas do programa:

Art. 2º São ações estratégicas do Programa:

I - definição do perfil assistencial, do papel da instituição e de sua inserção articulada e integrada com a rede de serviços de saúde do SUS;

II - definição do papel da instituição na pesquisa, no desenvolvimento e na avaliação de tecnologias em saúde e de gestão, de acordo com as necessidades do Sistema Único de Saúde;

III - definição do papel dos hospitais de ensino na educação permanente e formação de profissionais de saúde; e

IV - qualificação do processo de gestão hospitalar em função das necessidades e da inserção do hospital na rede regionalizada e hierarquizada de saúde do Sistema Único de Saúde.

Art. 3º Estabelecer que as ações estratégicas de que trata o artigo 2º desta Portaria sejam definidas e especificadas mediante processo de contratualização apoiada no estabelecimento de metas e indicadores de acompanhamento.

§ 1º Entende-se, para fins do caput deste artigo, processo de contratualização como o meio pelo qual as partes, o representante legal do hospital de ensino e o gestor do SUS, estabelecem metas quantitativas e qualitativas do processo de atenção à saúde, de ensino e pesquisa e de gestão hospitalar que deverão ser acompanhadas e atestadas pelo Conselho Gestor da instituição ou pela Comissão Permanente de Acompanhamento de Contratos,



§ 2º O instrumento legal que explicita a pactuação realizada é o **Convênio**.

§ 3º O Ministério da Saúde acompanhará e avaliará o processo de pactuação e execução do convênio regularmente e a qualquer momento.

§ 4º No processo de contratualização deverão ser observadas as diretrizes constantes no Anexo desta Portaria, que define o Termo de Referência para a Contratualização entre Hospitais de Ensino e Gestores de Saúde. – destaquei.

Destaca-se, ainda, que o Anexo que traz o TERMO DE REFERÊNCIA PARA CONTRATUALIZAÇÃO ENTRE HOSPITAIS DE ENSINO E GESTORES DE SAÚDE esclarece que:

O presente Termo de Referência tem por objetivo, no que tange aos estabelecimentos certificados como Hospitais de Ensino, de acordo com o preconizado na Portaria Interministerial nº 1.000/ MEC/MS, de 15 de abril de 2004, instrumentalizar a implementação do processo de reestruturação da Política Nacional de Atenção Hospitalar, permitindo o aprimoramento e a inserção desses estabelecimentos no Sistema Único de Saúde – SUS, da contratação dos serviços de saúde ofertados, de sua respectiva forma de financiamento, bem como dos mecanismos de acompanhamento e avaliação das atividades de atenção, de gestão, de ensino e de pesquisa.

Dessa forma, busca-se redefinir o papel do Hospital de Ensino no sistema municipal ou de referência, de acordo com a abrangência e o perfil dos serviços a serem oferecidos, em função das necessidades de saúde da população, determinando as metas a serem cumpridas; a qualificação da inserção do Hospital de Ensino na rede estadual/municipal de saúde, as definições dos mecanismos de referência e contra-referência com as demais unidades de saúde; a mudança das estratégias de atenção; a humanização da atenção à saúde; a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população; a qualificação da gestão hospitalar; e o desenvolvimento das atividades de educação permanente e de pesquisa de interesse do SUS.

[...]

VI – INSTRUMENTO LEGAL

O instrumento legal que formaliza a pactuação de serviços, ações e atividades, além das responsabilidades e compromissos de ambas as partes, é o **convênio**.

O **convênio** deverá trazer a definição do objeto, condições gerais, encargos, recursos financeiros, instrumentos de controle, penalidades, denúncias e o plano operativo, este último como parte integrante, ou ser especificada como parte anexa do documento do **convênio**. – destaquei.

Consoante se vê da legislação regente, o Contrato 006/2011, também denominado de



Convênio 006/2011, foi firmado de acordo com as normas de contratualização entre hospitais de ensino e gestores de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde, no caso entre o Diretor-Geral da Santa Casa de Misericórdia e o Secretário Municipal de Saúde.

Neste ponto, ressalta-se que o repasse dos recursos públicos para fins de atingimento das metas traçadas na contratação do hospital de ensino pelo gestor local de saúde é corolário dos serviços essenciais de saúde a serem prestados. A Portaria nº 1.702/GM, de 17 de agosto de 2004, do Ministério da Saúde traz, inclusive, diretrizes quanto aos recursos financeiros e custeio das ações a serem realizadas pelo hospital conveniado.

Ora, diante das provas existentes nos autos, é possível comprovar que a aquisição de medicamento e insumos na forma relatada pelo Ministério Público ocorreu a fim de que as atividades de ensino do hospital escola, e conseqüentemente a prestação do serviço de saúde à população da região noroeste de Goiânia fosse devidamente prestada, sem paralisações.

Conforme depoimento pessoal do requerido Elias Rassi Neto (mov. 510), os medicamentos e insumos foram adquiridos pontualmente pela Santa Casa de Misericórdia e ingressavam no almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde como habitualmente ocorria com qualquer compra.

Consta ainda do depoimento de Sérgio Antônio Machado que os insumos adquiridos passavam pelo almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde e eram direcionados para a região noroeste, para uso dos estudantes da PUC.

O controle dos insumos e medicamentos restou também comprovado pela testemunha Valdivino Alves de Araújo (mov. 534), inclusive através de nota de remessa e registro no estoque, ainda que na forma de doação; que as notas fiscais ficavam com a Santa Casa porque ela que era a responsável pela aquisição.

Os depoimentos colhidos afirmam ainda que as compras eram realizadas pelo departamento de compras e não pelos requeridos, e após, apenas aprovada pela Diretoria da Santa Casa, conforme se vê do depoimento da testemunha Jáder Silva Cabral (mov. 534).

Sobreleva-se, neste ponto, que a depoente Leidiane Livia Furtado Capone (mov. 534) apontou, ainda, que no processo de compra, “chegava uma solicitação do departamento de compras, com orçamento, com a empresa de menor preço fazia lançamentos conforme recursos, a diretoria liberava e eram feitos os pagamentos”; “que era o menor custo benefício, mas não só segundo o preço”, afastando, portanto, as alegações de compra com preços mais elevados sem critérios técnicos.

Sobressai-se neste ponto que a Comissão de Sindicância instaurada em face do requerido Sérgio Norio Nakamura (processo administrativo 60743932/2015) emitiu o Relatório 001/2015 no qual entendeu que “ *não foram constatados ou encontrados indícios de irregularidade, uma vez que havia previsão legal, junto ao Convênio nº 006/2011 para desembolso financeiro, inclusive de pagamento a Santa Casa de Misericórdia de Goiânia, e não há que se falar em indiciamento do então denunciado Sérgio Norio Nakamura e tampouco no prosseguimento do tramite[sic] desse processo, onde opina pelo arquivamento dos autos pela inexistência do ilícito*”, consoante arquivo de mídia constante em *pendrive* a disposição dos autos.

Também nos autos da auditoria e sindicância 54187564/2015, concluiu-se pela “inexistência de qualquer prejuízo, tendo todos os itens sido entregues, registrados e acompanhados das exigências legais e normativas”.

Ora, não se vislumbra no caso dos requeridos nenhum ato doloso, quer seja para



beneficiar os acordantes do convênio, quer seja para liberar verba de forma irregular ou mesmo qualquer ato ou omissão que tenha acarretado perda patrimonial efetiva.

Sabe-se que para caracterização do ato de improbidade no caso do art. 10, VIII da LIA é necessário a comprovação efetiva do dano concreto – perda patrimonial – como elemento indispensável do tipo, o que não se vislumbra no caso em comento.

Neste sentido, cite-se:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI 14.230/2021 - RETROATIVIDADE. - A Lei de Improbidade Administrativa, por visar aplicação de sanção, está intimamente relacionada à visão de transgressão tida pela sociedade em um dado momento histórico - É da essência da aplicação da sanção a correlação com o desenvolvimento social materializado na lei pelo legislador positivo, inclusive enquanto imperativo de justiça - Assim, mostra-se juridicamente adequada a aplicação da Lei 14.230/2021 a fatos ocorridos sob a égide da lei anterior, mas cujos efeitos ainda são objeto de discussão no Judiciário. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ATO QUE GERE DANO AO ERÁRIO - NECESSIDADE DE QUE A PERDA PATRIMONIAL SEJA EFETIVA E COMPROVADA PARA FINS DO ENQUADRAMENTO DO ATO NO ART. 10 DA LEI 8429/92 - SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA - A Lei 14.230/2021 passou a exigir, para fins de tipificação da conduta de ato de improbidade que cause prejuízo ao erário (art. 10 da Lei 8429/92), efetiva e comprovada perda patrimonial, sem a qual não há como penalizar o gestor público - Ausente comprovação nos autos de que a ausência de licitação para aquisição de medicamentos para a população se deu em valor acima do praticado pelo mercado, ou que havia outro fornecedor apto por preço inferior, não há como presumir a perda patrimonial - Recurso desprovido. (TJ-MG - AC: 10184170015814001 Conselheiro Pena, Relator: Júlio Cezar Gutierrez, Data de Julgamento: 19/07/2022, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/07/2022).

Frisa-se, os recursos constantes no Contrato 006/2011 foram devidamente utilizados para os fins previstos em seu plano operativo, restando afastada qualquer alegação de perda patrimonial, o que, por si só, descaracteriza eventual ato de improbidade.

Destaca-se, ainda, que o Ministério Público não logrou êxito em comprovar que a hipótese de ausência de licitação, não provada, restou em efetivo dano material aos cofres públicos municipais, dolo na compra de medicamentos e insumos sem a consideração do preço inferior, obtenção de vantagem econômica aos requeridos ou mesmo às empresas das quais foram adquiridos os medicamentos e insumos médicos.

Também restou afastada nos autos a imputação aos requeridos ELIAS RASSI NETO e SERGIO ANTÔNIO MACHADO de “liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular” (art. 10, XI da LIA), haja vista que o uso dos recursos observou as diretrizes previstas no plano operativo do contrato firmado.

A ausência de entrega das notas fiscais ou mesmo a discriminação dos medicamentos



repassados à Secretaria Municipal de Saúde pela Santa Casa para fins de controle e utilização caracteriza mera irregularidade, não estando comprovado o dolo na conduta dos requeridos, que sequer eram responsáveis pelo envio ou recebimento das mercadorias.

Ainda que o convênio tenha sido celebrado ou cumprido em desconformidade com a lei, a mera ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Como já dito, para a caracterização do ato de improbidade administrativa é imprescindível a presença do elemento subjetivo – dolo – na conduta dos agentes públicos, o que não ficou caracterizado no caso em comento.

Neste sentido, cite-se:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE EXAMES LABORATORIAIS PARA HOSPITAL MUNICIPAL – LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONVITE – DANO AO ERÁRIO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – DOLO – SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21 – APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE – RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. 1. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé. Ausência de dolo. 2. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. 3. Ação civil pública por improbidade administrativa. A Lei n.º 14.230/2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade. *Novatio legis in melius*. Retroatividade. Aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992). 4. Para caracterização do ato de improbidade administrativa faz-se necessário dolo do agente, assim entendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas. Ausência de prova de dolo do réu. Ação civil pública improcedente. Sentença reformada. Recurso provido. (TJ-SP - AC: 10028230220178260238 SP 1002823-02.2017.8.26.0238, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 23/03/2022, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 23/03/2022).

Ademais, reforça-se que é lícita a realização de convênio por parte do ente público com o hospital escola Santa Casa de Misericórdia tendo o recurso financeiro previsto no Contrato 006/2011 utilizado para os fins previstos.

Neste ponto, tem-se que o requerido Sérgio Norio Nakamura, não concorreu na prática de nenhuma conduta ilegal para a concretização do convênio nem mesmo para a liberação de verba pública ou sua aplicação irregular, cuidando meramente da listagem dos medicamentos e insumos necessários para o cumprimento dos objetivos do convênio.



Apesar das alegações, não há provas nos autos de que os requeridos tenham agido em conluio ou mesmo de forma dolosa para a aquisição dos medicamentos e insumos imprescindíveis para o cumprimento do Convênio 006/2011 nem mesmo benefício auferido pelas empresas Vida Farma Distribuidora de Medicamentos Ltda. e JMédica Ltda.

Evidencia-se, neste particular que a Santa Casa de Misericórdia, como entidade filantrópica, vinculada, inclusive à Arquidiocese de Goiânia, ainda que no uso de recursos provenientes da Secretaria Municipal de Saúde ou mesmo do SUS não está submetida as regras insculpidas na lei de licitações.

De uma forma resumida, observada a conduta apontada a cada requerido, tem-se que nenhuma delas se revestiu de grau de ofensividade suficiente para ser alcançada pela lei de improbidade administrativa, primeiro pela ausência de fatos comprobatórios de atos ímprobos e segundo pela ausência de conduta dolosa. Neste ponto, ressalta-se a abolição da conduta culposa com a edição da Lei nº 14.230/2021.

Destaca-se, ademais, que nem toda ilegalidade pode ser erigida em ato de improbidade administrativa, havendo a necessidade de prova incontestante de dolo e má-fé, o que não restou comprovado nos autos.

Da mesma forma, resta afastado o pedido de ressarcimento formulado pelo Ministério Público, haja vista a ausência de ato de improbidade, de conduta dolosa, de vantagem patrimonial ou dano ao erário, observado, ainda, que a verba constante no parágrafo sexto, III da Cláusula Sétima do Convênio 006/2011 foi utilizada para os fins constantes no plano operativo como comprova a documentação constante nos autos e depoimento das testemunhas. Senão vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA SENTENÇA - AUSÊNCIA - PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO - OBSERVÂNCIA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - NOVOS PRAZOS DE PRESCRIÇÃO PUNITIVA E INTERCORRENTE - IRRETROATIVIDADE DA LEI N. 14.230/2021 - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - IMPRESCRITIBILIDADE - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA TÉCNICA, AUDITORIA FINANCEIRA E TRIBUTÁRIA - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE - NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO E EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO - AUSÊNCIA DE PROVA - IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. - A sentença apresentou fundamentação suficiente, sendo desnecessário um pronunciamento explícito a respeito de todas as questões alegadas, se as apreciadas são suficientes para a conclusão da decisão - Observância aos princípios da ampla defesa do contraditório - O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se o novo marco temporal a partir da publicação da Lei. (Tema nº 1199 do STF) - São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Tese n. 879, do STF) - Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 (Tema 1089) - Ausente demonstração de dolo específico, consistente na vontade livre e consciente de realizar a conduta ilícita tipificada nos art.s 9º, 10º e 11º, prevista na redação atual da Lei n. 8.429/92, é de se



julgar improcedente a pretensão inicial. (TJ-MG - AC: 01198885320148130480 Patos de Minas, Relator: Des.(a) Juliana Campos Horta, Data de Julgamento: 04/07/2023, 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/07/2023).

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTES os pedidos iniciais**, em razão da ausência de ato improbo a ser imputado aos requeridos ELIAS RASSI NETO, SERGIO ANTÔNIO MACHADO e SÉRGIO NORIO NAKAMURA, ao passo em que resolvo o mérito, nos termos do art. 487, inciso I do CPC.

Torno, ainda, sem efeito a liminar outrora deferida, determinando o cancelamento de qualquer restrição ainda existente em nome dos requeridos, seja de bem móveis ou imóveis, expedindo-se às ordens de cancelamento e/ou ofícios necessários para o fiel cumprimento deste *decisum*, observada, ainda, os agravos de instrumentos já providos, consoante decisões juntadas aos autos.

Na eventualidade de recurso de apelação interposto pelas partes, deve a UPJ, por meio de ato ordinatório, intimar a parte contrária para a apresentação de contrarrazões e, em seguida, remeter os autos ao egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos termos do art. 1.010 do CPC, com as homenagens deste juízo.

Por fim, advirto às partes que a oposição de embargos declaratórios, apenas com a finalidade de rediscutir os fundamentos da sentença, será considerada como conduta meramente protelatória e acarretará as sanções cabíveis (art. 1.026, §2º do CPC).

Em conformidade com a Segunda Turma do STJ, que, em 2017, no REsp 1220667/MG, decidiu de forma diversa, afirmando que por "aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário" (REsp 1.613.803/MG), proceda-se com a remessa necessária.

Sem honorários.

Sem custas.

Publicada e registrada eletronicamente, intime-se.

Goiânia, data da assinatura digital.

JUSSARA CRISTINA OLIVEIRA LOUZA

Juíza de Direito

Valor: R\$ 1.949.532,41
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
GOIÂNIA - UPJ DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL REG PÚB
Usuário: JEAN CARLOS BATISTA MOURA - Data: 31/08/2023 15:31:29

