

RECURSO ESPECIAL

OFENSA À PORTARIA MINISTERIAL

Recurso 00096131020084058400
Tribunal TRF5
Relator Desembargador Federal Luiz Bispo Da Silva Neto (Convocado)
Julgado em 21/05/2025

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

RESUMO

Ação Civil Pública por improbidade administrativa relativa à "Operação Hígia", que investigou fraudes em licitações e contratos da Secretaria de Saúde do RN envolvendo desvio de cerca de R\$ 21 milhões em recursos federais do SUS e Farmácia Popular. O tribunal manteve a condenação dos principais articuladores do esquema ("Pacto de Banda"), reformando parcialmente a sentença quanto aos réus absolvidos na esfera criminal, e confirmou dano ao erário de R\$ 9.847.243,64, aplicando o princípio da independência relativa das instâncias e aferindo cuidadosamente o elemento subjetivo da conduta.

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OPERAÇÃO HÍGIA. FRAUDES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SECRETARIA DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. DESVIO DE RECURSOS FEDERAIS DO SUS E DO PROGRAMA FARMÁCIA POPULAR. "PACTO DE BANDA". MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO DOS PRINCIPAIS ARTICULADORES DO ESQUEMA. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA QUANTO AOS RÉUS ABSOLVIDOS NA ESFERA CRIMINAL. APLICAÇÃO DO ART. 21, §4º DA LEI Nº 8.429/92, INCLUÍDO PELA LEI Nº 14.230/2021. INDEPENDÊNCIA RELATIVA DAS INSTÂNCIAS. AFERIÇÃO MINUCIOSA DO ELEMENTO SUBJETIVO. APLICAÇÃO DO TEMA 1199 DO STF. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS. Apelações interpostas contra sentença que julgou parcialmente procedente Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa decorrente da chamada "Operação Hígia", que investigou complexo esquema de fraudes em licitações e contratos de terceirização celebrados pela Secretaria de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Norte entre os anos de 2006 e 2008, envolvendo recursos federais do Sistema Único de Saúde e do Programa Farmácia Popular, no montante aproximado de R\$ 21.374.741,22. O esquema fraudulento, denominado pelos próprios participantes como "Pacto de Banda", caracterizou-se por múltiplas modalidades de ilicitudes concatenadas e interdependentes: (i) direcionamento de certames licitatórios, com prévia combinação entre empresas aparentemente concorrentes; (ii) prorrogações sucessivas e indevidas de contratos emergenciais, em flagrante desrespeito ao limite temporal de 180 dias estabelecido pelo art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93; (iii) execução manifestamente deficitária dos serviços contratados, com manutenção de quadro de pessoal e de equipamentos significativamente inferior ao previsto contratualmente; (iv) inclusão sistemática de funcionários "fantasmas" nas folhas de pagamento, configurando pagamentos por serviços não prestados; e (v) pagamento reiterado e estruturado de vantagens indevidas a agentes públicos estrategicamente posicionados, mediante esquema contábil sofisticado denominado "manutenção" ou "DX". Preliminar de incompetência da Justiça Federal rejeitada. Evidente interesse federal configurado pelo desvio de recursos federais repassados ao Estado do Rio Grande do Norte no âmbito do Sistema Único de Saúde e do Programa Farmácia Popular. Conexão instrumental demonstrada entre os diversos contratos fraudados, todos perpetrados pelo mesmo grupo de agentes, com modus operandi semelhante e unidade de desígnios.

A competência da Justiça Federal encontra-se inequivocamente fundamentada no art. 109, I, da Constituição Federal, havendo clara predominância de recursos federais entre os valores desviados (aproximadamente R\$ 21 milhões), o que atrai o interesse da União e a consequente competência federal. Aplicação do princípio da unidade de convicção, que privilegia o julgamento conjunto de fatos intrinsecamente relacionados, evitando decisões conflitantes e preservando a segurança jurídica. Dano ao erário meticulosamente quantificado pela Controladoria Geral da União em R\$ 9.847.243,64, abrangendo irregularidades específicas em cada contrato investigado, a saber: (i) no SAMU Metropolitano (Contratos nº 351/2006, 100/2007 e 207/2007), pagamentos por serviços não prestados, quantificados em R\$ 62.866,65 apenas para março/2008, com sucessivas contratações emergenciais indevidas em desrespeito ao limite temporal de 180 dias; (ii) no Programa Farmácia Popular (Contrato nº 168/2006), pagamento por unidades que nunca entraram em funcionamento e duplicidade de empregados em mais de uma unidade, gerando prejuízo de R\$ 1.084.376,99, correspondente a 51,3% do total executado; e (iii) nos contratos de vigilância (Contratos nº 228/2006, 003/2007 e 084/2007), disparidade grave entre o número de profissionais e equipamentos contratados e os efetivamente disponibilizados, onde se verificou que de 410 vigilantes contratados, apenas 218 estavam efetivamente alocados, e para 134 postos armados previstos, havia apenas 55 armas registradas, gerando prejuízo estimado de R\$ 8,7 milhões. Mecânica financeira do esquema revelada por laudo de exame contábil nº 339/2008-SETEC/SR/DPF/RN, que identificou rubrica específica denominada "manutenção" ou "DX", correspondente a 10% sobre o subtotal dos contratos, intencionalmente dissolvidos em outros itens de preço para ocultar o sobrepreço, valores estes destinados ao pagamento de propinas. A sofisticação e sistematização desse mecanismo evidenciam planejamento detalhado e execução consciente, incompatíveis com qualquer alegação de mero erro administrativo ou ausência de dolo, demonstrando inequivocamente o elemento volitivo direcionado à prática de atos ímprobos. Elemento subjetivo (dolo) plenamente caracterizado nas condutas dos apelantes LAURO MAIA, HERBETH FLORENTINO GABRIEL e FRANCISCO ALVES DE SOUSA FILHO, evidenciado pela estruturação complexa do esquema, documentação apreendida (especialmente planilhas do "Pacto de Banda"), interceptações telefônicas judicialmente autorizadas e depoimentos em colaboração premiada, todos convergentes e mutuamente corroborativos. À luz das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 e da jurisprudência consolidada no Tema 1199 do STF, procedeu-se a minuciosa reanálise do elemento subjetivo em cada conduta, constatando-se a inequívoca presença do dolo específico exigido para a configuração dos atos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, caracterizado pela vontade livre e consciente dirigida à obtenção de vantagens indevidas, ao prejuízo deliberado ao erário e à violação intencional dos princípios da Administração Pública, notadamente a legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência. Apelante LAURO MAIA identificado como figura central do esquema, utilizando-se deliberadamente de sua condição de filho da então Governadora do Estado para influenciar decisões administrativas e garantir a continuidade dos contratos fraudulentos. Interceptações telefônicas judicialmente autorizadas demonstram que era referido por codinomes como "o homem", "o filho", "filho da mulher" ou "dono dos porcos", e exigia pagamentos mensais de R\$ 50.000,00. Apreensão em seu computador pessoal (notebook Sony Vaio) de planilhas detalhadas da SESAP-RN, contendo discriminações de valores "autorizados" e "solicitados" para diversos credores, comprova seu controle sobre o fluxo financeiro dos contratos. A alegação defensiva de que não ocupava cargo no Executivo Estadual não afasta a improbidade, pois a Lei 8.429/92, em seu art. 3º, é clara ao estabelecer que suas disposições se aplicam àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato ou dele se beneficie. Depoimentos de Anderson Miguel e Jane Alves, corroborados por documentação apreendida e interceptações telefônicas, confirmam que o apelante era o destinatário final de valores substanciais advindos dos contratos irregulares. Condenação criminal por tráfico de influência com manutenção da agravante do art. 62, I, do Código Penal (relativa à liderança na atividade criminosa) reforça a configuração do dolo específico para fins de improbidade administrativa. Apelante HERBETH FLORENTINO GABRIEL, sócio da EMVIPOL, comprovadamente executou os contratos de vigilância com apenas 218 vigilantes dos

410 exigidos contratualmente, e dispunha de apenas 55 armas para 134 postos armados contratados, além de incluir 27 pessoas que não exerciam a função de vigilantes nas folhas de pagamento, configurando impossibilidade material de cumprimento do contrato e consciência inequívoca das irregularidades. A magnitude da disparidade entre o contratado e o executado (deficit de aproximadamente 50% tanto em pessoal quanto em armamento) evidencia planejamento e intenção deliberada de ludibriar a Administração Pública, não podendo ser atribuída a mera falha operacional ou descuido administrativo. Inclusão na folha de pagamento de pessoas como Ulisses Fernandes de Barros, que jamais exerceu a função de vigilante, mas foi colocado "à disposição da SESAP" para agilizar processos de interesse da empresa, comprova o dolo específico. Participação ativa no "Pacto de Banda" evidenciada por documentação apreendida e interceptações telefônicas, especialmente áudio 906483, que captou conversa entre o apelante e a Procuradora Estadual Rosa Maria sobre contratos, combinando encontros particulares em contexto claramente estranho ao ambiente institucional. Condenação criminal por estelionato mantida pelo TRF-5ª Região, que reconheceu expressamente a existência de conduta dolosa na execução dos contratos, com reconhecimento da materialidade delitiva e da autoria, reforça a configuração do dolo específico para fins de improbidade administrativa. Apelante FRANCISCO ALVES DE SOUSA FILHO atuou como articulador técnico das fraudes licitatórias, tendo sua empresa (EST Engenharia) funcionado como "quartel-general" do esquema. Apreendida em seu escritório documentação completa de 64 empresas "concorrentes", incluindo dados cadastrais e bancários, contratos sociais, documentos necessários para formação de propostas de preço e até mesmo papéis timbrados, evidenciando seu papel na coordenação do direcionamento das licitações. A custódia desses documentos, com tamanha organização e detalhamento, seria inexplicável fora de um contexto de deliberada intenção de fraudar o caráter competitivo das licitações. Materialização do dolo específico evidenciada por múltiplos elementos concatenados: (i) confecção da planilha eletrônica do "pacto de banda" que discriminava a vantagem indevida denominada "DX", conforme confirmado pelo corrêu Anderson Miguel; (ii) anotações manuscritas em sua agenda com listagens indicando combinação de preços em licitações e repartição de valores entre empresas; (iii) confissão em sede criminal de que "elaborava propostas para empresas concorrentes", revelando consciência da ilicitude de sua conduta. O fato de possivelmente não receber diretamente parte dos valores desviados não descaracteriza seu dolo, pois sua participação era tão relevante que o grupo aceitava sua manutenção no esquema mesmo sem contrapartida financeira imediata, evidenciando o valor agregado por sua atuação técnica na elaboração e coordenação das propostas fraudulentas. Aplicação do art. 21, §4º da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/2021, aos réus ROSA MARIA D'APRESENTAÇÃO FIGUEIREDO CALDAS CÂMARA e ULISSES FERNANDES DE BARROS, absolvidos na esfera criminal por decisão colegiada desta mesma Terceira Turma (Processo nº 0003314-80.2009.4.05.8400). Dispositivo legal que estabelece a comunicabilidade entre as esferas criminal e administrativa quando há absolvição criminal confirmada por órgão colegiado. Preservação da coerência sistêmica do ordenamento jurídico e da segurança jurídica. A absolvição criminal de ambos fundamentou-se na insuficiência de provas (art. 386, VII, do CPP), sendo Rosa Maria absolvida dos crimes dos arts. 89 e 92 da Lei 8.666/93, e Ulisses Fernandes absolvido de corrupção passiva por não deter poder para retardar ou acelerar processos. A independência das instâncias, embora regra geral em nosso ordenamento, comporta exceções justamente para preservar a coerência do sistema jurídico. O legislador, ao editar o §4º do art. 21 da Lei nº 8.429/92, fez opção política clara nesse sentido, estabelecendo a comunicabilidade entre as esferas criminal e cível quando houver absolvição criminal confirmada por órgão colegiado, dispositivo que goza de plena presunção de constitucionalidade enquanto não declarado inconstitucional pelo STF. Não se pode admitir que os mesmos fatos, analisados com base no mesmo conjunto probatório, pelo mesmo colegiado judiciário, recebam valorações diametralmente opostas nas esferas criminal e cível. Manutenção da improcedência quanto aos réus MARCO ANTÔNIO FRANÇA DE OLIVEIRA e MARIA ELEONORA LOPES D'ALBUQUERQUE CASTIM ante a insuficiência probatória quanto ao elemento subjetivo doloso. Necessidade de comprovação indubitável do dolo para caracterização de atos de improbidade administrativa, conforme orientação firmada pelo STF no Tema 1199. Quanto a Maria Eleonora, as provas

carreadas aos autos não permitem concluir, com a segurança necessária, que tenha agido com dolo ao supostamente facilitar a renovação de contratos administrativos. Testemunhas, inclusive de acusação, afirmaram que era pessoa íntegra e correta. Recebimento de presentes (ovos de chocolate) e indicação de pessoas para vagas de emprego, por si sós, não configuram ato de improbidade, sobretudo ante a ausência de comprovação de contrapartida a atos administrativos concretos. Quanto a Marco Antônio, embora tenha atestado algumas notas fiscais, não se comprovou sua efetiva ciência de que os serviços não foram integralmente prestados, considerando a complexidade da estrutura administrativa. Ausente prova de participação direta no "Pacto de Banda" ou de recebimento de vantagens indevidas. A condenação por improbidade administrativa exige prova robusta, estreme de dúvidas, não sendo admissível sua imposição com base em meros indícios ou presunções, especialmente considerando a gravidade das sanções cominadas. Sanções aplicadas na sentença (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público, ressarcimento solidário do dano ao erário e multa civil) proporcionais à gravidade e à extensão dos danos causados, à vista dos montantes desviados (quase R\$ 10 milhões) e da essencialidade dos serviços públicos de saúde prejudicados. Observância dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade estabelecidos na nova redação do art. 12, §§ 4º e 5º, da Lei nº 8.429/92. Diferenciação adequada das sanções aplicadas a cada réu conforme seu grau de participação e o proveito obtido: para os organizadores e principais beneficiários do esquema (Lauro Maia, Francisco Alves e Herbeth Florentino), sanções mais gravosas, incluindo suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar por 10 anos, além do ressarcimento integral do dano; para participantes intermediários (como João Henrique e Jane Alves), sanções moderadas, com suspensão de direitos políticos por 8 anos e proibição de contratar por 5 anos. Dosimetria que reflete adequadamente a gravidade das condutas praticadas, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelos agentes, em consonância com a finalidade preventiva e repressiva da Lei de Improbidade Administrativa. Apreciação minuciosa do acervo probatório, com individualização detalhada das condutas de cada apelante e análise específica do elemento subjetivo em cada caso, em estrita conformidade com as exigências do devido processo legal e os novos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.230/2021. O exame das provas demonstra de forma inequívoca que os apelantes condenados agiram com consciência da ilicitude, planejamento prévio e organização sofisticada, não havendo margem para a caracterização de meras irregularidades administrativas. O dolo específico manifesta-se na habitualidade e sistematização das condutas, que perduraram por longo período (2006 a 2008) e envolveram múltiplos contratos, causando prejuízo significativo aos cofres públicos e, indiretamente, à prestação de serviços essenciais de saúde à população. Apelações de LAURO MAIA, HERBETH FLORENTINO GABRIEL, EMVIPOL LTDA., FRANCISCO ALVES DE SOUSA FILHO e MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL desprovidas. Apelações de ROSA MARIA D'APRESENTAÇÃO FIGUEIREDO CALDAS CÂMARA e ULISSES FERNANDES DE BARROS providas.