

1ª VARA CÍVEL DE FORMIGA/MG**SENTENÇA****Autos nº 0261.15.013260-1**

Vistos.

Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS em desfavor de MOACIR RIBEIRO DA SILVA, GONÇALO JOSÉ DE FARIA e MARIA INÊS MACEDO COUTO, na qual o requerente alega que:

- a) O primeiro requerido era prefeito de Formiga/MG à época do ajuizamento da demanda, tendo exercido mandato entre 2013 e 2016;
- b) O segundo requerido era, à época do ajuizamento, o secretário municipal de saúde, cargo exercido pela terceira requerida no período imediatamente anterior;
- c) O MPMG, por intermédio da 3ª Promotoria de Justiça de Formiga, instaurou o inquérito civil nº 0261.14.000784-8, inicialmente para apurar o descumprimento da ordem judicial proferida nos autos de nº 0261.14.007134, em virtude de ofício encaminhado pelo Juiz de Direito que atuava nesta comarca, Dr. Ramon Moreira, sendo, posteriormente, constatado o descumprimento de várias outras decisões judiciais pelo Município de Formiga, relacionadas a ações e serviços na área de saúde pública;
- d) Assim, o requerido MOACIR, na qualidade de prefeito e ordenador de despesas do Município, e os demandados GONÇALO e MARIA INÊS, na qualidade de secretários

municipais de saúde, têm responsabilidade direta pelo descumprimento das determinações judiciais, pois aquele como administrador público e estes como gestores públicos, tinham conhecimento do dever de acatar os comandos judiciais, de sorte que suas condutas, além de violar os princípios da legalidade e da moralidade, causaram prejuízo ao erário, haja vista a incidência de multa diária a ser suportada pelos cofres municipais, o que caracteriza atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10, *caput*, e 11, *caput*, e inc. II, da Lei 8429/92;

O MP listou 50 casos em que houve o descumprimento de ordens judiciais afetas ao tema da saúde, o que denota, segundo seu entendimento, reiteração sistemática. Assim, pede sejam os requeridos condenados às sanções previstas no art. 12, inc. II, da Lei 8429/92, ou, subsidiariamente, às reprimendas do art. 12, inc. III.

Houve determinação de notificação dos requeridos para apresentarem manifestação escrita (f. 43).

Os três requeridos acostaram manifestação escrita (ff. 54/62) e arguiram preliminar de inépcia da inicial. No mérito, aduziram a existência de crise financeira no Município, limitações legislativas que impedem a utilização do orçamento ilimitadamente para cumprimento de determinações judiciais de fornecimento de medicamentos, violação às leis que impõem ao Município o fornecimento de medicação da farmácia básica e não a de alto custo, inexistência de má-fé nos descumprimentos e limitações orçamentárias para gastos com saúde. Pediram, ao final, a rejeição da ação, na forma do §8º da LIA.

O requerido MOACIR interpôs pedido de denunciação da lide em relação aos então Governador do Estado e o Secretário de Saúde (ff. 94/97), com fulcro no entendimento de que a responsabilidade pela entrega de medicamentos é solidária entre os entes federativos.

O juiz oficiante na 1ª Vara Cível de Formiga à época proferiu sentença no sentido da rejeição liminar da ação, com fundamento no art. 17, §8º, da LIA (ff. 149/152).

O MP apelou da sentença (ff. 155/168) e o E. TJMG deu provimento ao recurso (ff. 205/208).

Em vista da decisão do E. TJMG, houve o recebimento da inicial e determinou-se a citação dos requeridos para contestarem (f. 211).

A requerida MARIA INÊS apresentou contestação (ff. 223/238) e argumentou pela ausência de ato de improbidade administrativa, notadamente em função de ter inexistido prejuízo ao erário, já que, em caso de não atendimento da determinação judicial, havia a realização do bloqueio das contas públicas em montante suficiente para o cumprimento da obrigação. Acrescenta que inexistiu dolo em sua conduta, dado que, tão logo recebia as determinações judiciais, já as encaminhava para o setor de compras. Menciona, outrossim, que a LIA visa a punir o administrador que age contrariamente aos princípios da administração pública, não o administrador inábil. Finaliza argumentando pela inexistência de provas da prática de ato de improbidade e pugna pelo julgamento pela improcedência.

O requerido GONÇALO juntou contestação (ff. 239/254) e arrolou preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, aduziu não ter sido parte em nenhum dos processos que determinou ao Município a entrega de medicamentos, motivo pelo qual não pode ser responsabilizado pelo cumprimento das decisões judiciais. Pede, pois, sejam os pedidos iniciais julgados improcedentes.

O MP ofereceu réplica em relação às contestações de MARIA INÊS e GONÇALO (ff. 259/262vº) e pugnou pelo não acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva. No mérito, repisou a existência de ato de improbidade administrativa. Ao final, pleiteou o reconhecimento da

revelia em relação ao requerido MOACIR, em função de, apesar de intimado para contestar, ter permanecido inerte.

As partes foram instadas a se manifestarem sobre as provas que pretendiam produzir (f. 263).

Exarada decisão saneadora (ff. 296/298), foram afastados a preliminar de ilegitimidade passiva e o pedido de denunciação da lide, além de terem sido deferidos os pedidos de produção de prova oral.

Realizada audiência de instrução (ff. 343/353), foram colhidos depoimentos pessoais e ouvidas testemunhas. Em audiência em continuação, houve a oitiva de mais uma testemunha (ff. 373/375). No mesmo ato foi aberto às partes prazo para ofertarem alegações finais escritas.

Alegações finais do MP às ff. 377/386.

Alegações finais da requerida MARIA INÊS às ff. 388/400.

Alegações finais do requerido GONÇALO às ff. 400/418.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

Fundamento e decido.

Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS em desfavor de MOACIR RIBEIRO DA SILVA, GONÇALO JOSÉ DE FARIA e MARIA INÊS MACEDO COUTO, na qual o requerente imputa aos requeridos o cometimento de ato de improbidade administrativa, por violação a princípios da administração pública e pela provocação de prejuízos ao erário (art. 11 da Lei 8429/92), decorrente do descumprimento de 50 ordens judiciais referentes à entrega pelo Município de medicamentos.



Em relação às preliminares arguidas na fase postulatória da demanda, todas elas já foram afastadas através da decisão de ff. 296/298, motivo pelo qual deixo de voltar a elas e passo a examinar o mérito.

Pois bem.

Na petição inicial, o MP arrola nada menos que 50 processos nos quais foi exarada decisão judicial que obrigou o Município a prover as pessoas lá indicadas com medicamentos, exames, insumos e cirurgia.

Como ponto de partida da argumentação a ser desenvolvida, pode-se tomar o entendimento já consolidado no STF segundo o qual "constitui obrigação solidária dos entes federativos o dever de fornecimento gratuito de tratamentos e de medicamentos necessários à saúde de pessoas hipossuficientes" (STF, ARE 1049831, j. 27/10/2017). Para o Pretório Excelso, inexistente nesses casos violação ao princípio da separação de Poderes, motivo pelo qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios são igualmente responsáveis por fornecer tratamento de saúde a quem demonstrar incapacidade financeira para provê-lo a si próprio.

Sem entrar no mérito do acerto da decisão do STF, fato é que tal entendimento tem incontáveis reflexos, principalmente orçamentários, sobre os Municípios. As decisões judiciais que condenam os Municípios (principalmente os pequenos) a fornecerem tratamento de saúde com custos que os oneram sobremaneira acabam por interferir na disponibilidade de caixa para custeio de despesas que levam em consideração as necessidades gerais da população. Ou seja, o cumprimento de decisões judiciais, que cuidam de um único caso, inevitavelmente acaba por sugar recursos públicos cujos gastos foram calculados antecipadamente, através da Lei Orçamentária, como forma de prover saúde para toda a comunidade. Goste-se ou não da forma como houve a distribuição dos recursos orçamentários municipais, fato é

que Judiciário não deve se imiscuir na forma como Legislativo e Executivo distribuem seus gastos, em respeito ao princípio da separação de Poderes. Portanto, foge aos poderes do juiz utilizar como *ratio decidendi* juízos pessoais sobre se determinado item deveria ou não ter sido contemplado no orçamento – como publicidade, v.g. –, ou qual o montante deveria ter sido aplicado em determinada rubrica, haja vista que se trata de matéria cuja análise deve ficar restrita ao Legislativo e ao Executivo, exceto em casos de ilegalidade, obviamente.

Nesse cenário, entendo não poderem ser ignoradas as normas legais e administrativas que permitem e instituem a descentralização dos serviços e ações de saúde, conforme Lei 8080/90, art. 17, inc. I. De modo a regulamentar tal dispositivo legal, editou-se a Portaria 3916/1998, que colocou entre os deveres do gestor municipal, p.ex., "assegurar o suprimento dos medicamentos destinados à atenção básica à saúde de sua população, integrando sua programação à do estado, visando garantir o abastecimento de forma permanente e oportuno". Por seu turno, foi conferido aos gestores estadual e federal a responsabilidade por medicamentos, insumos e procedimentos de alta complexidade e alto custo, reconhecendo-se a menor capacidade financeira dos municípios em relação aos demais entes federados.

Vê-se, pois, que na medida em que o Judiciário defere medidas judiciais que oneram os Municípios por responsabilidades que, em princípio, não lhe cabem (alto custo e alta complexidade), cria problemas de ordem financeira e orçamentária muito difíceis de serem resolvidos. É bem verdade que há previsão normativa para que os Municípios se vejam ressarcidos por gastos que, num primeiro momento, não lhe caberiam; porém, dada a calamidade financeira vivida de forma generalizada pelos entes federados, sabe-se que o reembolso só vem à custa de morosas articulações políticas e processos judiciais que se alongam por anos .

Insisto, por oportuno, que não se está aqui questionando a interpretação do STF segundo o qual é reconhecida a solidariedade entre os entes federados nas questões afetas à saúde. Pondero, tão somente, o Judiciário acaba, com tal entendimento, impondo aos Municípios dificuldades que não raro impedem o atendimento a tempo das determinações dos juízes. Há dificuldades de disponibilidade de caixa – no rol apresentado pelo MP na petição inicial existem, p.ex., medicamentos que custam mais de 10 mil reais, para um único paciente, ao mês –, dificuldades para conseguir suplementação orçamentária, dificuldades impostas pela lei de licitações, dificuldades impostas por fornecedores (principalmente no caso de inadimplemento sistemático pelo Município, conforme vinha ocorrendo na época do governo do primeiro requerido), dificuldades logísticas, entre outras. Assim, exigir-se que o Município, em apenas poucos dias ou mesmo horas, atenda 100% das determinações judiciais significa impor ao administrador público ônus inexecutável e desarrazoado, pois a própria legislação é óbice para que isso ocorra.

Tais argumentos se prestam, portanto, a respaldar o entendimento deste magistrado de que a análise da presente demanda deve ocorrer sem rigor excessivo, sob pena de se entender que a maioria dos prefeitos municipais de nosso Estado de Minas Gerais, senão todos, sejam responsabilizados por improbidade administrativa. Na atual conjuntura econômica e legislativa brasileira, não se pode fechar os olhos para as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos, pois elas são severas e de fato impedem ou dificultam a administração de recursos escassos.

Entretanto, à par das dificuldades enfrentadas pelo gestor, há situações inaceitáveis e que devem levar em consideração não só as dificuldades do administrador, mas também as dificuldades a que o cidadão é submetido quando necessita de tratamento de saúde prestado pelo SUS. Assim, em caso de flagrante desrespeito aos direitos

do cidadão, a ponderação de princípios deve fazer com que, na balança de direitos em confronto, o prato dos direitos e garantias fundamentais pese mais do que o prato dos princípios orçamentários, financeiros e da continuidade dos serviços públicos.

A respeito do cenário que procuro descrever, o artigo 22, *caput*, do Decreto-Lei 4657/42, alterado pela Lei 13655/2018, deve ser lembrado, por trazer embutidas tais ideias:

Art. 22, LINDB. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
(...)

Veja-se, pois, que a lei exige sensibilidade do julgador em relação aos obstáculos e dificuldades reais do gestor no atendimento das ordens judiciais; porém, não é a lei menos sensível em relação aos direitos dos administrados.

Nesse ponto, quanto à lide posta a julgamento, começam a ganhar corpo as imputações da prática de atos de improbidade realizadas pelo MP na petição inicial.

Conforme se verifica na petição inicial e com respaldo nas provas carreadas aos autos, há situações em que claramente houve descumprimento grosseiro das determinações judiciais. Chamam a atenção os seguintes casos:

- a) nº 48: "O Ministério Público do Estado de Minas Gerais aviou ação de obrigação fazer com pedido de antecipação de tutela contra o Município de Formiga em benefício de Rafael Arantes da Silva, o qual necessitava realizar uma cirurgia no fêmur. Foi proferida decisão liminar aos 14.11.2014, deferindo o pedido de antecipação da tutela. Entretanto, até o dia 22.09.2015, o Município de Formiga não havia cumprido a

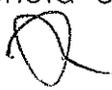
determinação judicial, sendo intimado a, no prazo de setenta e duas horas, diligenciar junto ao SUS para realização do procedimento cirúrgico em favor de Rafael Arantes da Silva, sob pena de bloqueio de verbas públicas";

- b) nº 37: "o Ministério Público do Estado de Minas Gerais aviou ação de obrigação de fazer com pedido de antecipação de tutela contra o Município de Formiga em benefício de Ana Júlya Rodrigues Marques, a qual necessitava fazer uso contínuo do fármaco Risperdal. Foi proferida decisão liminar aos 10.11.2014, deferindo o pedido de antecipação da tutela. Entretanto nos dias 26.11.2014 e 01.06.2015, a genitora de Ana Júlya compareceu à Promotoria de Justiça, noticiando que o medicamento não estava sendo fornecido regularmente pelo Município de Formiga. O feito prosseguiu em seus ulteriores termos, vindo a sentença de mérito aos 13.08.2015, a qual julgou procedentes o pedido, a fim de determinar que o Município de Formiga continuasse a fornecer o medicamento Risperdal 1mg/ml, de forma contínua e na quantidade indicada na receita, sob pena de multa diária de R\$ 500,00, limitada a R\$ 15.000,00";
- c) nº 27: O Ministério Público do Estado de Minas Gerais aviou ação de obrigação de fazer com pedido de antecipação de tutela contra o Município de Formiga em benefício da idosa Maria Veloso Neves, portadora de doença cardíaca. Foi proferida decisão liminar aos 27.05.2014, deferindo o pedido de antecipação de tutela, sendo conferido ao Município de Formiga o prazo de vinte e quatro horas para fornecer à paciente o medicamento Xarelto 15mg, sob pena de multa diária no importe de R\$ 200,00, até o limite máximo de R\$ 10.000,00. Aos 15.09.2014, Aparecida de Castro Neves, nora de Maria Veloso Neves, compareceu à Promotoria de Justiça

noticiando que a paciente recebeu o medicamento no período de dois meses, entretanto em setembro/2014 não foi fornecido pelo Município de Formiga, sendo informada pela secretária da Farmácia Municipal que não havia previsão para a chegada do fármaco. O feito prosseguiu em seus ulteriores termos, vindo a sentença de mérito em 10.02.2015, a qual julgou procedente o pedido, a fim de determinar que o Estado de Minas Gerais e o Município de Formiga continuassem a fornecer à Maria Veloso Neves o medicamento Xarelto 15mg, de forma contínua e na quantidade indicada na receita, sob pena de multa diária de R\$ 200,00. Entretanto, nas datas 07.01.2015 e 03.03.2015, parentes da idosa novamente estiveram na Promotoria de Justiça, noticiando que, desde setembro/2014, ela não estava recebendo o medicamento pleiteado nos autos em epígrafe, tendo o Ministério Público juntado petição nos autos, requerendo a intimação dos réus para, no prazo de vinte e quatro horas, comprovarem a entrega do medicamento, sob pena de bloqueio de valores necessários para a aquisição do fármaco em farmácia particular".

Em relação ao caso nº 48, chama a atenção o longo tempo em que o Município deixou de viabilizar a realização da cirurgia ao paciente. Conforme se verifica do item "a" acima, foram ao menos 10 meses de delonga entre a determinação judicial e a última notícia que se teve no processo, sem que o procedimento houvesse sido realizado.

Quanto ao caso nº 37, o princípio ativo do medicamento Risperdal, a *risperidona*, tem previsão de fornecimento direto pelo SUS, conforme se verifica da lista do RENAME (Relação Nacional de Medicamentos Essenciais), o que denota especial gravidade quanto à omissão em fornecê-lo.



Também no caso nº 27, chama a atenção o fato de que parentes da paciente relataram em março de 2015 que ela estava sem o medicamento desde setembro de 2014, ou seja, passaram-se ao menos seis meses sem que o fármaco tenha sido fornecido.

Vê-se, portanto, que tais casos são emblemáticos no sentido de permitir deduzir que a administração do primeiro requerido não passou simplesmente por dificuldades orçamentárias que o impediram de cumprir as determinações judiciais; inexistiu, da mesma forma, simples negligência a caracterizar comportamento culposos. Houve, na realidade, postura dolosa do primeiro requerido, haja vista que, mesmo tendo conhecimento dos inúmeros descumprimentos das ordens judiciais, deixou de buscar qualquer solução para o problema, assumindo postura proposital de descaso em relação ao Poder Judiciário e aos cidadãos. O primeiro requerido, então prefeito, limitou-se a passar aos secretários determinações de que só deveriam ser feitas aquisições de medicamentos caso houvesse disponibilidade orçamentária imediata.

Vale repisar, uma vez mais, que a limitação orçamentária é justificativa relevante para o não cumprimento a tempo das decisões judiciais, a depender do caso; entretanto, o que se viu no governo do requerido foi o descumprimento sistemático e injustificado das decisões judiciais. Em que pesem também os argumentos referentes à separação de Poderes, não menos certo é que ao Poder Judiciário cabe dar a palavra final sobre os casos postos a julgamento, sistemática essa que dá coercibilidade às suas decisões. O argumento da reserva do possível, inserido no contexto orçamentário, não pode ser utilizado de modo genérico e implicar em escusa permanente para que o administrador público descumpra as obrigações determinadas pelo juiz. Entendimento contrário sugeriria a existência de normas jurídicas sem sanção, o que não pode ser admitido em caso de decisões judiciais que impõem obrigação de fazer ao Poder Público, sob pena de negar-se uma das

razões da própria existência das constituições, qual seja, a de proteger o cidadão contra desmandos do Estado.

Diante de tal realidade, entendo que houve, sim, violação ao princípio da legalidade por parte do então prefeito MOACIR, na modalidade dolosa por omissão. Os depoimentos colhidos em juízo deixaram claro que o mesmo assumiu postura no sentido de que o cumprimento das ordens judiciais relativas à saúde só deveria ser efetivado caso houvesse imediata disponibilidade financeira, sem que fosse empreendido qualquer outro esforço nesse sentido. O próprio MOACIR em seu depoimento pessoal mencionou que suas ordens aos subordinados eram no sentido de cumprir a ordem judicial, apenas no caso de haver disponibilidade orçamentária, situação essa que foi confirmada nos depoimentos pessoais dos outros dois requeridos e nos depoimentos das testemunhas Maria Cristina. Ou seja, havia diretriz clara no sentido de condicionar o cumprimento da ordem judicial à disponibilidade orçamentária e, *contrario sensu*, ordem para contrariar a ordem judicial e descumpri-la em caso de indisponibilidade.

Vale ressaltar, por oportuno, que, principalmente nos três casos acima arrolados, a justificativa orçamentária não se sustenta. No caso nº 48, o paciente aguardou a realização de cirurgia disponibilizada no sistema SUS por pelo menos 10 meses; no caso 37, houve atrasos por meses a fio em relação a medicamento constante do RENAME, fornecido gratuitamente pelo SUS; e no caso 27 houve atraso de 6 meses em relação ao fornecimento do medicamento objeto da decisão judicial.

Vê-se, pois, que o argumento de limitação orçamentária revela-se falso, inapto a respaldar o descaso com que a decisão judicial e a situação dos pacientes foi conduzido pelo Município. Da mesma forma, a negligência não pode ser considerada como elemento anímico na postura do primeiro requerido, haja vista que houve cobrança, inclusive

por meio judicial, para que o município cumprisse aquilo o que havia sido determinado. Fica claro, pois, que o então prefeito MOACIR adotou postura de proposital descaso em relação às dezenas de ordens judiciais recebidas, o que caracteriza dolo genérico, na modalidade omissiva. Melhor dizendo, adotou postura de violação consciente do conteúdo das decisões judiciais, o que se evidencia pela inércia reiterada em relação a estas. Em última instância, houve clara violação aos princípios da legalidade e da moralidade, em vista da adoção pelo requerido MOACIR de condutas deliberadas de descumprimento sistemático das determinações judiciais. Em caso análogo ao presente, o STJ considerou que o dolo encontra-se na "anuência aos resultados contrários ao direito". Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE MIRADOURO. EX-PREFEITO.

NÃO CUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. FORNECIMENTO DE SUPLEMENTO A MENOR. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC. NÃO VERIFICADA.

DOLO OU MÁ FÉ DO AGENTE. ELEMENTO SUBJETIVO. CARACTERIZAÇÃO. ART.

11 DA LEI N. 8.429/92. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE.

I - Trata-se, na origem, de ação civil pública por ato de improbidade administrativa objetivando a condenação do município a fornecer suplemento alimentar a menor. Concedida a liminar, o réu, na qualidade de prefeito municipal, não cumpriu a ordem judicial, com o que se fez necessário o bloqueio de valores do município para a efetividade do comando. Por sentença, julgou-se improcedente o pedido inicial. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais confirmou a sentença e julgou prejudicado o recurso.

II - No tocante à violação do art. 1.022, II, do Código de Processo Civil, a argumentação não merece acolhida. O acórdão recorrido não se ressentiu de omissão, obscuridade ou contradição, porquanto apreciou a controvérsia com fundamentação suficiente, embora contrária aos interesses do recorrente.

III - Entendeu o Tribunal a quo que, a despeito de evidenciado o descumprimento da liminar, para a configuração da improbidade administrativa, era necessária a comprovação do dolo ou má-fé do agente.

IV - No tocante a tipificação, a conduta consistente em ignorar ordens judiciais afronta não apenas princípios basilares da administração pública - notadamente os princípios da legalidade e da moralidade administrativas -, mas também a própria estrutura democrática de Estado, que canaliza no Poder Judiciário a garantia de implemento impositivo das prestações constitucionalmente prometidas e não honradas pelo poder público.

V - Portanto, não há dúvida de que, com o comportamento do prefeito, infringiu o recorrido postulados fundamentais e postos fora dos quadrantes da discricionariedade administrativa.

VI - Sabe-se que não é qualquer atuação, desconforme os parâmetros normativos, que caracteriza ato de improbidade administrativa. É imprescindível a constatação de uma ilegalidade dita qualificada, reveladora da consciência e vontade de violar princípios da administração pública. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.560.197/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/2/2017, DJe 3/3/2017 e REsp n. 1.546.443/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 25/10/2016.

VII - No caso dos autos, é clara a presença do elemento subjetivo dolo, já que o réu-recorrido, ocupando o mais alto cargo da administração pública local, tinha o dever de conhecer a exigência básica segundo a qual não pode o administrador deixar de cumprir, sem justa causa reportada e comprovada nos respectivos autos, ordens emanadas de processos judiciais.

VIII - **Cumpra recordar que "o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas" (STJ, AgRg no REsp n.**

1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 2/8/2016.) IX - Além disso, acentue-se que a atuação, em desconformidade com os referidos dispositivos legais, caracteriza conduta ímproba, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92, independentemente da ocorrência de prejuízo efetivo ao patrimônio público. O prejuízo efetivo ao patrimônio público é dispensado. Nesse sentido: REsp n.

1.164.881/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 14/9/2010, DJe 6/10/2010.

X - Por consequência, resulta configurada a prática de improbidade administrativa violadora de princípios da

administração pública, nos termos do art. 11, caput, da Lei n. 8.429/92.

XI - Agravo interno improvido.

(AglInt no AREsp 1397770/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2019, DJe 21/05/2019)

"A conduta consistente em ignorar ordens judiciais afronta não apenas princípios basilares da administração pública - notadamente os princípios da legalidade e da moralidade administrativas -, mas também a própria estrutura democrática do Estado, que canaliza no Poder Judiciário a garantia de implemento impositivo das prestações constitucionalmente prometidas e não honradas pelo poder público.

Portanto, não há dúvida de que, com o seu comportamento, infringiu o recorrido postulados fundamentais e postos fora dos quadrantes da discricionariedade administrativa." (excerto retirada do voto do relator no Agravo em REsp nº 1397770, j. 14/02/2019)

No mesmo sentido já entendeu o E. TJMG:

EMENTA: RECURSO DE APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PREFEITO - I. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - PEDIDO DE SOBRESTAMENTO - INAPLICABILIDADE - II. REITERADO DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL - INÉRCIA - AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA VÁLIDA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA - ART. 11, II, DA LEI 8.429/92 - PENALIDADE - EXCESSIVA - RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - REDUÇÃO - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

- Não há qualquer óbice à aplicação da lei de Improbidade Administrativa a Prefeitos, sendo que o agente pode responder tanto pela improbidade como pelo crime de responsabilidade previsto no Decreto Lei nº 201/67. - - O reconhecimento de Repercussão Geral da questão constitucional suscitada no Recurso Extraordinário com Agravo ARE 683235 versando justamente sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa a Prefeitos, não tem o efeito de determinar o sobrestamento das ações que versam sobre o tema e correm em 1ª e 2ª instância, mas apenas de eventuais recursos extraordinários versando sobre a matéria.

- O propósito da ação civil pública por ato de improbidade é, em última instância, coibir condutas de agentes públicos e/ou terceiros com eles coligados que, imbuídos de desonestidade ou má-fé, importarem prejuízo

ao erário, enriquecimento ilícito ou, simplesmente, ofenderem os princípios inerentes à Administração Pública.

- O reiterado descumprimento de ordem judicial, sem qualquer justificativa válida, configura retardamento indevido de ato que o agente público tinha o dever e cumprir e acarreta em violação dos princípios da legalidade e moralidade. A conduta caracteriza-se, portanto, como ímproba, nos termos do art. 11, caput c/c inciso II, da Lei nº 8.429/92.

- Na fixação das penas "o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (art. 12, §único da Lei de Improbidade), devendo a sanção imposta cumprir seu caráter repressivo, mas ser razoável e proporcional ao ato ímprobo. (TJMG - Apelação Cível 1.0153.14.009382-1/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Roberto de Faria , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/03/2017, publicação da súmula em 27/03/2017)

Vale destacar, outrossim, que o requerido MOACIR, apesar de validamente notificado e citado, participou do processo apenas em três momentos, quais sejam, na apresentação da manifestação escrita, no pedido de intervenção de terceiros e na presença em audiência. Assim, inexistiu impugnação específica em relação aos 50 casos de descumprimento de ordem judicial, motivo pelo qual deve prevalecer a versão dos fatos apresentadas pelo MP, por aplicação ao disposto no art. 336 do CPC. Não somente, deve ser aplicado ao caso o art. 373, inc. II, do CPC, em função de o requerido MOACIR não ter feito prova da existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado pelo autor.

Diante de tais fatos e argumentos, fica clara a responsabilidade do requerido MOACIR pela prática de ato de improbidade administrativa. Mediante descumprimento reiterado de decisões judiciais tangentes a questões urgentes de saúde, sem arrolar justificativas convincentes para tanto, o então prefeito revelou conduta compatível com violação a princípios essenciais não só à Administração Pública, mas ao próprio funcionamento do Estado Democrático de Direito, quais sejam, legalidade e moralidade (art. 11 da Lei 8429/92).

Por outro lado, entendo que o requerido MOACIR não incorreu em condutas compatíveis com as vedações do art. 10 da Lei 8429/92. Sobre isso, o MP afirma que o ex-prefeito, com sua conduta desidiosa, acabou por provocar a incidência de multa cominatória pelo descumprimento das decisões judiciais, o que teria gerado danos ao erário. Entretanto, não entendo a questão dessa forma, eis que o juiz tem a alternativa, em caso de descumprimento da ordem judicial, de efetuar o bloqueio direto do caixa geral do município. Desta feita, ao optar pela imposição de multa cominatória ao Município, o magistrado acaba por escolher alternativa mais gravosa aos cofres públicos e com eficácia menor do que o bloqueio das contas municipais; tal escolha, apesar de ser absolutamente lícita e prevista no CPC, não me parece que possa gerar responsabilização do administrador sob a forma de ato de improbidade que provoca lesão ao erário. Ressalvo apenas o caso em que o Município, além disponibilizar valor pecuniário, deva cumprir obrigação de fazer que não possa ser cumprido pelo próprio interessado, como o caso de cirurgias. Entretanto, entre os 50 casos descritos na inicial, identifiquei apenas um que houve atraso em relação à realização do procedimento cirúrgico, o que, num juízo de proporcionalidade, impede que o reconhecimento de prática de conduta prevista no art. 10 da LIA.

Passando adiante, passo a analisar as condutas do segundo e terceiro requeridos. O MP os arrolou como réus em razão do entendimento de que incorreram eles nas mesmas condutas imputáveis ao primeiro requerido. Na visão do *Parquet*, os requeridos GONÇALO e MARIA INÊS – que exerceram a função de secretário de saúde no governo de MOACIR – também teriam responsabilidade direta pelo descumprimento das ordens judiciais, motivo pelo qual teriam praticado ato de improbidade.

Não obstante as judiciosas razões apresentadas pelo MP, entendo não lhe assistir razão nesse ponto. Após colher o depoimento pessoal do

segundo e terceiro requeridos, bem como após ouvir as testemunhas, fiquei convencido de que eles não praticaram ato de improbidade. Conforme se extrai dos depoimentos pessoais, fica claro que houve determinação direta aos secretários para que só cumprissem as ordens judiciais que contassem com a respectiva disponibilidade imediata de caixa; caso contrário, não deveria haver o cumprimento. Vê-se, portanto, que o segundo e terceiro requeridos, subordinados diretos do prefeito na hierarquia municipal, acabaram por ter seu âmbito de atuação limitado não por vontade própria, mas por determinação do superior hierárquico. Segundo a testemunha Vitória, houve oportunidades em que os secretários da saúde pediram para que recursos de outras pastas fossem remetidos à sua pasta, de modo a atender as determinações judiciais, o que demonstra iniciativa de tentar solucionar o problema, ainda de forma paliativa. Nesse aspecto, vale salientar que a Lei de Improbidade Administrativa não visa a combater o administrador inábil, o que parece ser o caso em relação a GONÇALO e MARIA INÊS, ao menos quanto à questão específica tratada nos autos; conforme foi possível verificar através do depoimento da testemunha RONAN – que trabalhou durante certo período como secretário de saúde –, havia alternativas viáveis para que as ordens judiciais fossem cumpridas; porém, o fato de GONÇALO e MARIA INÊS não as terem adotado não torna suas condutas ímprobas, mas simplesmente insuficientes.

Diante disso, entendo que os pedidos iniciais devam ser julgados improcedentes em relação a GONÇALO e MARIA INÊS, por conta da inexistência da prática de atos ímprobos.

Passo agora, pois, a tecer considerações sobre as sanções aplicáveis ao requerido MOACIR. A respeito do assunto, vale transcrever *ipsis litteris* o teor do art. 12, inc. III, da LIA:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes

cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

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.

Conforme entendimento consolidado na doutrina e jurisprudência, a imposição das sanções previstas no art. 12 da LIA deve ser realizada com atendimento dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, de modo a que o julgador não incorra em excessos ou exiguidades.

Em relação ao ressarcimento integral do dano, tal sanção não deve ser aplicada, em vista da inoccorrência de prejuízos financeiros ao Município, nos termos acima expostos. Ademais, pelo que consta nos autos, atualmente o requerido MOACIR não ocupa nenhuma função pública, o que inviabiliza a aplicação da sanção de perda da mesma. Da mesma forma, em vista da não provocação de danos ao erário, entendo não haver proporcionalidade em se impor proibição de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

De outra banda, é proporcional a aplicação de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 anos. Inexistem motivos para aplicar a sanção por prazo maior do que o mínimo legal, notadamente em função de inexistir dano a ser ressarcido.

Ademais, cabe a aplicação da reprimenda de multa civil, que estipulo em 5 vezes o valor da última remuneração percebida por ele quando exercia a função de prefeito. Tal valor parece-me razoável quando se avalia o parâmetro máximo estipulado pela LIA de 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público.

Analísadas todas as questões atinentes ao mérito, passo à conclusão.

Ante o exposto, com fundamento no art. 487, inc. I, do Código de Processo Civil, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos formulados na inicial para, em virtude da prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8429/92, (i) DECLARAR inelegível o requerido MOACIR RIBEIRO DA SILVA pelo prazo de 3 anos e (ii) CONDENÁ-LO a PAGAR a quantia de cinco vezes o valor de sua última remuneração como prefeito, a ser corrigida segundo a tabela do TJMG e sofrer incidência de juros de 1% ao mês, tudo desde o último mês no qual exerceu o mandato de prefeito (haja vista a inviabilidade de se precisar a data da ocorrência do evento danoso).

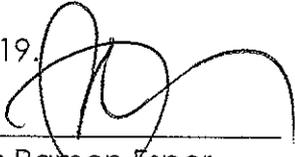
Em vista da sucumbência do requerido MOACIR RIBEIRO DA SILVA, deverá ele arcar com as custas e despesas processuais.

Interposto eventual recurso de apelação, intime-se a parte contrária para, querendo, contrarrazoar, remetendo-se os autos em seguida à superior instância.

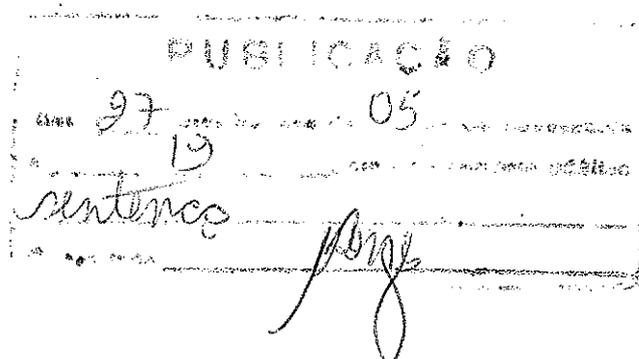
Após o trânsito em julgado, ao arquivo.

P.R.I.

Formiga, 20 de maio de 2019.



Dimas Ramon Esper
Juiz de Direito



49/59 217
 Berniga 30 05 19
 0000000000

1. 0000000000
 2. 0000000000
 3. 0000000000

100

100

Poder Judiciário do T. ...

Ofício

Certifico e dou fé ... intimado o re-
presentante do MP por todo
o conteúdo da sentença de
fls. 33/92.

[Handwritten signature]

Fça. 03 de 06 de 89

O(A) Escrivão(s) *[Handwritten signature]*

Ciente em 10/16/19

Clarissa Gobbo dos Santos
Promotora de Justiça

[Handwritten signature]