



TJDFT

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

4ª Vara da Fazenda Pública do DF

Processo: 0703638-42.2021.8.07.0018

Classe judicial: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

RECONVINTE: MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS

DENUNCIADO A LIDE: FRANCISCO ARAUJO FILHO, SERGIO LUIZ DA COSTA, PAULO RICARDO SILVA

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

I – Trata-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO contra FRANCISCO DE ARAÚJO FILHO, SÉRGIO LUIZ DA COSTA e PAULO RICARDO SILVA.

Segundo o exposto na inicial, os réus ocuparam o cargo de Diretor-Presidente do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES-DF, sucessivamente, de janeiro de 2019 a janeiro de 2021. O cargo foi exercido por FRANCISCO DE ARAÚJO FILHO a partir de janeiro de 2019. Em sua gestão foi elaborada minuta do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão n. 001/2018, cuja assinatura foi realizada em solenidade pública realizada em 27/5/2019. A versão eletrônica do contrato, no entanto, não foi assinada por FRANCISCO DE ARAÚJO FILHO, mas apenas pelo então Secretário de Estado de Saúde Osnei Okumoto. A versão eletrônica do documento não atendeu ao padrão SEI utilizado pela SES/DF, em razão de diversas alterações introduzidas no documento por FRANCISCO DE ARAÚJO FILHO, à revelia da SES/DF. Afirma que as alterações feitas pelo réu deixaram de atender os objetivos buscados pelo DISTRITO FEDERAL na terceirização da saúde por intermédio do IGESDF. Aponta que o réu FRANCISCO DE ARAÚJO FILHO, em 2019, aumentou o número de colaboradores do IGESDF, gerando

crescimento do gasto com pessoal que ultrapassou o teto contratual. Esse crescimento continuou em 2020, na gestão de SÉRGIO LUIZ DA COSTA, com déficit cada vez mais desfavorável. Com isso, todas as oito unidades de saúde tiveram custo com pessoal superior ao previsto no contrato. A situação se manteve a mesma após o réu PAULO RICARDO SILVA assumir a gestão a partir de setembro de 2020. Em 3/2/2021 foi deliberado pelo Conselho de Administração do IGESDF o afastamento de PAULO RICARDO SILVA da presidência da entidade. Alega que os réus dolosamente aumentaram o número de colaboradores sem planejamento técnico e nem critérios objetivos, atentando contra os princípios da eficiência, moralidade e impessoalidade.

Relata que os réus também deram ensejo à execução de despesas desnecessárias e/ou superfaturadas, com indícios de favorecimento e sem controle na sua execução e pagamento, além de se omitirem no dever de apurar responsabilidades. Traz dados de que 44 contratações feitas nas gestões dos réus apresentam indícios de malversação de verbas ou favorecimento.

Afirma que no período em destaque, de janeiro de 2019 a janeiro de 2021, os réus promoveram gastos milionários com contratações desnecessárias ou ilegais, utilizando o IGESDF como “cabide de empregos”. Aponta aumento excessivo dos gastos com pessoal, sem o correspondente aumento de produtividade a ampliação da assistência em saúde. Com isso, diz que os requeridos geraram déficit financeiro nos cofres da entidade da ordem de R\$ 227 milhões. Além disso, deixaram de realizar os repasses obrigatórios de tributos e contribuições sociais devidas ao Fisco, mediante apropriação indébita. Menciona nota técnica que indica irregularidades contábeis diversas no IGESDF na gestão dos requeridos, sendo que jamais foi instaurada auditoria externa independente para apuração das contas da entidade, apesar da previsão para tanto contida no contrato de gestão. Destaca que os requeridos frustraram a eficiência administrativa na gestão dos recursos públicos disponibilizados ao IGESDF.

Acrescenta que o IGESDF também não atende devidamente o princípio da transparência, expondo informações em sua página em local de difícil localização, sem padronização e discriminação dos dados por natureza e finalidade. Mesmo após recomendação expedida pelo Ministério Público em 5/8/2019, parte das medidas foi ignorada pelos gestores, sendo que os dados do IGESDF não constam do Sistema Integral de Gestão Governamental - SIGGO e nem do Portal de

Transparência do Distrito Federal. Ainda, os requeridos jamais prestaram contas de seus atos, não obstante previsão expressa desse dever na Lei Distrital 5899/2017.

Aduz que em razão da atuação dos réus, o IGESDF apresentou baixo desempenho no cumprimento das metas previstas em contrato tanto no Hospital de Base, como no Hospital Regional de Santa Maria - HRSM e Unidades de Pronto Atendimento. Em razão disso, o Ministério Público recebeu inúmeras representações relacionadas ao mau desempenho da assistência à saúde dos usuários do SUS. Destaca que no Hospital de Base o prejuízo foi maior no setor de oncologia, com desabastecimento de medicamentos e insumos necessários aos tratamentos de quimio e radioterapia, além da interrupção dos procedimentos de biópsia imuno-histoquímica. Há também problemas no atendimento da cardiologia, anestesiologia e medicina perioperatória, por falta de insumos. Falhas semelhantes foram constatadas no HRSM e nas UPAs.

Sustenta que os requeridos praticaram condutas deliberadas para afrontar regras básicas da administração, incorrendo nos atos de improbidade previstos no art. 10, **caput**, e no art. 11, II, IV e VI, da Lei 8429/1992. Alega que o réu FRANCISCO DE ARAÚJO FILHO foi o responsável por manipular o texto do 3º Aditivo ao Contrato de Gestão n. 001/2018; alterar os objetivos institucionais definidos pela SES/DF; aumentar o gasto remuneratório do IGESDF para além do limite contratual; fomentar a majoração do número de colaboradores, contribuindo para o déficit financeiro; incentivar a prática de despesas injustificadas e desnecessárias; omitir-se quanto à realização da transparência ativa dos dados relativos ao cumprimento do contrato de gestão; e omitir-se quanto à prestação de contas.

Em relação ao réu SÉRGIO LUIZ DA COSTA, alega que promoveu contratações excessivas, direcionadas e superfaturadas para o combate à Covid-2019, como o contrato com o Instituto Med AID de Saúde - IMAS e as empresas Domed Produtos e Serviços e Organização Aparecidense de Terapia Intensiva - OATI; aumentou a contratação de pessoal, elevando os custos com essa rubrica e contribuindo para o colapso financeiro da entidade; atrasou o pagamento de profissionais de saúde e de insumos simples; omitiu a publicidade de atos; deixou de prestar contas de sua gestão.

Quanto ao réu PAULO RICARDO SILVA, promoveu a contratação de 936 novos colaboradores, elevando o gasto com pessoal para mais de 90% do orçamento; deixou de praticar atos concretos capazes de sanar as desconformidades constatadas pela área de auditoria, omitindo-se na solução de problemas ;deixou de

adotar medidas para garantir a transparência; e deixou de prestar contas de seus atos.

FRANCISCO ARAÚJO FILHO apresentou defesa prévia em ID 102189290. Alegou que a ação de improbidade tem sido empregada como instrumento para constranger os gestores públicos. Disse que a lei de improbidade não se aplica aos gestores de serviços sociais autônomos, os quais não integram a Administração Pública e não se sujeitam ao art. 37, II, da CF. Apontou que a ação não foi instruída com todos os documentos necessários, o que gera cerceamento de defesa. Também argüiu inépcia da petição inicial, por falta de descrição da ilegalidade e do prejuízo causado.

A defesa prévia de PAULO RICARDO SILVA veio em ID 102315865. Argüiu preliminarmente a inépcia da petição inicial e falta de interesse processual. No mérito, disse que antes de assumir a gestão do IGESDF exerceu o cargo de Secretário Adjunto Executivo de Saúde. Afirmou que não agiu com temeridade ou desrespeito à lei. Destacou que o IGESDF tem regulamento próprio para a admissão de pessoal. Observou que os dados mencionados na Ata do Conselho de Administração do IGESDF, elaborada em reunião de 3/2/2021, foram posteriormente corrigidos. Disse que naquela reunião foi requerido seu afastamento do cargo, sem respeito ao contraditório e ampla defesa. Destacou que as contratações realizadas em sua gestão tiveram o objetivo de evitar a descontinuidade do serviço. Ressaltou que houve pedido da SES/DF para abertura de leitos para atender aos pacientes de Covid-2019, sendo que o advento da nova doença não fez parte do contrato de gestão. Disse que em sua gestão foi elaborado e iniciado o plano de afastamento de servidores, que gerou redução do custo com pessoal somente na gestão seguinte, após sua saída. A respeito de 44 contratações que foram objeto de auditorias de controle, asseverou que não tinham parecer conclusivo até o momento em que foi afastado, sendo que jamais deixou de tomar providências cabíveis. Afirmou que quando iniciou sua gestão já havia déficit orçamentário, sendo conferida transparência total da situação do instituto. Negou ter deixado de efetuar repasses de tributos ou contribuições sociais. A respeito dos débitos com fornecedores, asseverou que não foram contraídas novas dívidas em sua gestão, sendo iniciado plano de recuperação do IGESDF. Afirmou que procurou conferir plena transparência aos atos do IGESDF, sendo que a publicidade dos atos é de competência da Assessoria de Comunicação. Disse que prestou contas à SES/DF referentes ao terceiro quadrimestre de 2020.

SERGIO LUIZ DA COSTA apresentou defesa prévia em ID 102317174. Disse ter assumido a gestão do IGESDF de abril a setembro de 2020. Participou do Quarto Termo Aditivo ao contrato de gestão n. 01/2018, que alterou a cláusula contratual que obrigava o IGESDF a aplicar integralmente os recursos transferidos na aquisição de medicamentos, suprimentos, insumos e produtos hospitalares para o atendimento da população, aquisição de equipamentos e contratação de profissionais de saúde. Destacou que o início de sua gestão coincidiu com o da pandemia. A respeito da contratação de pessoal, asseverou que o IGESDF não está sujeito à obrigatoriedade de realização de concurso público. Disse que as contratações foram necessárias em razão do advento da pandemia; o aumento de pessoal ocorreu apenas no Hospital de Base, sendo que no Hospital de Santa Maria houve decréscimo do gasto com pessoal. Observou que as metas traçadas no contrato de gestão não retratavam a realidade vivida na pandemia. Ressaltou que também houve aumento de atendimentos e elevação de afastamento de servidores para tratamento de saúde. Afirmou que os custos de materiais hospitalares cresceram após a pandemia, o que gerou elevação de gastos com esses insumos e também o custo de internação. Pontuou que a contratação das empresas Domed Produtos e Serviços e a OATI se deu em momento de expansão da Covid-2019, sendo que as contratações foram demandadas pela área técnica; a empresa Domed ofereceu o menor valor e o contrato foi embasado em parecer jurídico. Quando levantadas suspeitas, houve a suspensão dos pagamentos. A contratação do IMAS também foi para atender demanda da área técnica, amparada em parecer jurídico. A contratação da empresa Fértil Comunicação e Marketing foi para realização de serviços de publicidade e propaganda, sendo realizado por meio de pregão eletrônico. Quanto à contratação da Nox Tecnologia da Informação, embora a CGU tenha apontado falhas no processo de contratação, não houve citação no relatório final de fiscalização. Afirmou que a falta de transparência alegada pelo Ministério Público diz respeito a período anterior a sua gestão. Alegou não ter havido dano ao erário e sustentou não ter praticado ato de improbidade.

É o relatório.

II – O réu FRANCISCO ARAÚJO FILHO alega em preliminar que a Lei 8429/1992 não se aplica ao IGESDF e seus gestores, por se tratar de serviço social autônomo.

O argumento não merece prosperar.

Diz o art. 1º da Lei 8429/1992:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

As entidades do assim denominado Terceiro Setor, dentre as quais se incluem os serviços sociais autônomos, as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), podem ser sujeitos passivo de atos de improbidade.

Isso se dá por força da previsão do art. 1º, parágrafo único, da Lei 8429/1992, que inclui essas entidades no âmbito do controle da improbidade administrativa nas hipóteses em que recebem algum tipo de recurso, subvenção ou incentivo do Estado.

Essas instituições, a par de sua natureza privada e de não integrarem a Administração, passam a integrar o rol de sujeitos passivos da Lei de Improbidade exatamente porque recebem benefícios do Estado no âmbito de uma dada parceria.

A Lei Distrital 5899/2017 prevê a criação do IGESDF e define sua atuação na prestação de assistência médico-hospitalar à população mediante celebração de contrato de gestão com o Poder Público. Embora a lei classifique o IGESDF como serviço social autônomo, vale observar que os contratos de gestão, nos termos da Lei 9637/1998, são característicos das OS.

De todo modo, é evidente que o IGESDF é entidade particular constituída para o desempenho de atividades típicas da Administração, embora não exclusivas, as

quais executa mediante contrato de gestão celebrado com o DISTRITO FEDERAL, por meio do qual recebeu recursos públicos para viabilizar o atendimento de saúde à população.

Nesse quadro, tem-se evidente o enquadramento do IGESDF como sujeito passivo de atos de improbidade, nos termos do art. 1º, parágrafo único, podendo seus agentes ser responsabilizados sob a regência da Lei 8429/1992.

O argumento do réu de que os serviços sociais autônomos não se sujeitam ao princípio do concurso público previsto no art. 37, II, da CF não tem relevância. O fundamento da ação não tem a ver com a contratação de pessoal sem concurso público, mas sim com a contratação de forma injustificada e sem observar o limite de gastos definido no contrato de gestão.

Com isso, REJEITA-SE essa preliminar.

III - Outra questão levantada por FRANCISCO ARAÚJO FILHO tem a ver com a ausência de documentos indispensáveis à propositura da ação.

Ao contrário do que sustenta o requerido, o art. 17, § 6º, da Lei 8429/1992 não obriga que a ação seja proposta com documentação necessária à comprovação exaustiva dos fatos, mas apenas com documentos que *“contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas”*.

Nesse sentido, não pode prevalecer o argumento do réu de que a ação *“deve ser instruída com todos os documentos comprobatórios dos fatos que sustentam a acusação da prática de ato ímprobo”*, porque manifestamente contrário à letra da lei.

Assim, o fato de não terem sido anexados documentos relacionados aos atos preparatórios dos contratos de prestação de serviços não caracteriza falha essencial da peça inaugural.

Observe-se que a ação de improbidade, superada a fase preliminar de recebimento da inicial, segue o rito comum, o qual comporta fase instrutória, exatamente porque podem ser produzidas provas durante o curso do processo. Por isso, não faz sentido a tese do réu, de que a ação deva ser proposta com todos os documentos necessários à comprovação dos fatos, porque não se compabutiliza logicamente com a previsão legal de aplicação do rito comum.

IV - Os réus FRANCISCO ARAÚJO FILHO e PAULO RICARDO SILVA argüiram a inépcia da inicial. O primeiro alega ser necessário descrever pormenorizadamente a ilegalidade cometida pelos gestores em cada contrato, bem como indicar o prejuízo causado ao erário. Aponta omissão da inicial quanto a atrasos da SES/DF no repasse de recursos ao IGESDF; ausência de indícios do elemento subjetivo na conduta dos gestores. Acrescenta que o pedido de condenação solidária dos gestores, sem especificar a responsabilidade de cada um pelos atos de sua própria gestão.

O segundo sustenta a preliminar na ausência de identificação precisa da conduta ímproba imputada aos réus, com indicação do elemento volitivo. Também critica a ausência de indicação do prejuízo causado ao erário e o pedido de condenação solidária dos gestores, bem como aponta ausência de correlação entre os fatos narrados e a conclusão proposta.

Não obstante as razões apresentadas, a petição atende satisfatoriamente aos requisitos legais.

Em relação ao réu FRANCISCO ARAÚJO FILHO, é atribuída inicialmente a conduta de alterar unilateralmente o 3º Termo Aditivo ao contrato de gestão. Prosseguindo, a inicial imputa aos réus a conduta de gestão temerária do instituto, em razão da contratação excessiva de recursos humanos, gerando custos que superaram o limite definido no contrato de gestão. A inicial afirma que *“todos os três implementaram, de forma consciente e voluntária, despesas crescentes com recursos humanos, em flagrante prejuízo às aquisições de produtos e insumos hospitalares imprescindíveis para o regular funcionamento das oito unidades, em especial o Hospital de Base, único de natureza terciária/quaternária para atendimentos de alta complexidade”*.

Prosseguindo, a inicial também diz que os réus *“dolosamente deram ensejo à execução de despesas desnecessárias e/ou superfaturadas, com claros indícios de favorecimento e sem o necessário controle na sua execução e posterior pagamento, bem como se omitiram no dever de apurar as respectivas responsabilidades”*. Nesse ponto, a inicial traz relação com os contratos considerados suspeitos e indica a realização de gastos excessivos, sem melhoria no atendimento de saúde. Também há referência à ausência de repasses obrigatórios de tributos, com prática de apropriação indébita.

Ainda, a inicial destaca a atuação dos réus para prejudicar a transparência da atuação do IGESDF e afirma que deixaram de prestar contas de sua gestão de forma injustificada. Note-se que a petição traz capítulo próprio (item 6) para relacionar as condutas atribuídas a cada requerido, o que evidencia não ser procedente a alegação da defesa de imputação genérica.

Tais atos, considerados em tese, configuram presumidamente improbidade administrativa. A especificação dos atos de cada réu tem por base o período de sua gestão à frente do IGESDF.

A respeito da alegação de que o prejuízo causado ao erário não foi definido, a ausência de indicação do valor líquido a ser reparado não constitui vício, notadamente se não houve ainda tal apuração, a qual é postergada para fase liquidatória.

No tocante ao pedido de condenação dos réus de forma solidária, trata-se de questão de mérito a ser enfrentada quando do julgamento do processo, sendo descabida a rejeição da inicial em razão de sua formulação.

Em vista disso, REJEITA-SE essa preliminar

V – O réu PAULO RICARDO SILVA ainda alega em preliminar a ausência de interesse processual, apontando não haver justa causa para o ajuizamento da ação e a ausência de provas suficientes para demonstração da prática de improbidade administrativa.

Melhor sorte não merece a defesa nesse ponto.

Como já exposto no item anterior, a inicial traz descrição de atos praticados pelos requeridos na gestão do IGESDF que, em tese, podem ser qualificados como ímprobos.

A ausência de prova exaustiva das alegações não constitui óbice ao recebimento da inicial, bastando para tanto prova meramente indiciária, a qual foi apresentada desde logo, até porque a inicial é acompanhada de extensa documentação.

Nesses termos, essa preliminar também deve ser REJEITADA.

VI – De resto, as defesas prévias dos réus SÉRGIO LUIZ DA COSTA e PAULO RICARDO SILVA abordam temas relativos ao exame de mérito da ação, as quais não cabe discutir neste momento processual.

Com isso, conclui-se que a petição inicial preenche todas as exigências formais para seu recebimento, trazendo indicação dos agentes públicos responsáveis pelo ato de improbidade; descrição do ato praticado e sua adequação, em tese, à definição legal de improbidade administrativa; e formulação de pedido logicamente conectado com os fatos e fundamentos expostos.

VII – Pelo exposto, RECEBO a petição inicial (art. 17, § 9º, da Lei 8429/92, com a redação da MP 2225-45/2001).

CITEM-SE os réus para apresentação de defesa no prazo legal.

Intime-se o DISTRITO FEDERAL nos termos do art. 17, § 3º, da Lei 8429/1992.

BRASÍLIA, DF, 8 de outubro de 2021 15:07:18.

ROQUE FABRICIO ANTONIO DE OLIVEIRA VIEL

Juiz de Direito