



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 558383 CE (2007.81.01.000205-6)**  
**APTE : CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA**  
**ADV/PROC : FRANCISCO DE ALBUQUERQUE NOGUEIRA**  
**APTE : FRANCISCO MINEIRO JÚNIOR E OUTROS**  
**ADV/PROC : FLÁVIO JACINTO DA SILVA**  
**APTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**APDO : OS MESMOS**  
**APDO : MARIA RABELO DE ALENCAR BEZERRA**  
**ADV/PROC : ZENALTO BEZERRA JÚNIOR E OUTROS**  
**APDO : ANTONIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS**  
**ADV/PROC : CELSO ALVES DE MIRANDA**  
**LIT ATIV : UNIÃO**  
**ORIGEM : 24ª VARA FEDERAL DO CEARÁ - CE**  
**RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma**

**RELATÓRIO**

**O JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI:** O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra o ex-Prefeito ANTÔNIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS, a ex-Secretária Municipal de Saúde MARIA RABELO ALENCAR e os odontólogos CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA, MARIA ELIZABETH MEDEIROS SARAIVA, FRANCISCO MINEIRO JÚNIOR e JOSIEL BARRETO DA SILVA, todos do Município de Senador Pompeu/CE, objetivando a responsabilização dos réus pelo desvio de verbas públicas federais, repassadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), com base nos arts. 10, I e XII, e 11 da Lei nº 8.429/92.

Disse que os comportamentos ímprobos teriam consistido na utilização reiterada, em "Autorizações de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade" (APAC), de códigos de procedimentos odontológicos inapropriados, o que teria gerado prejuízo aos cofres públicos no importe de R\$176.068,18 (valor atualizado até março de 2006), pois os registros se davam como se os pacientes fossem (quando, em verdade, não seriam) portadores de anomalias crânio-faciais, de modo que teria havido pagamento por procedimentos não realizados.

Notificados, MARIA ELIZABETH MEDEIROS SARAIVA, JOSIEL BARRETO DA SILVA e FRANCISCO MINEIRO JÚNIOR apresentaram defesa preliminar, afirmando a incompetência absoluta da Justiça Federal (porque os recursos públicos em questão teriam sido incorporados ao patrimônio municipal), bem como sua ilegitimidade passiva *ad causam* (porquanto jamais teriam tido ciência da prática de ilegalidades/improbidades pelos gestores públicos). Quanto a essa última alegação, acentuaram que teriam sido "vítimas de uma grande armação que se acredita tenha sido montada pelo Sr. MARCOS MACHADO, então assessor da Secretaria de Saúde do



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

Município de Senador Pompeu, precisamente no final de mandato eletivo 2000/2004", pessoa essa que deveria ser chamada ao processo. Acrescentaram que, em relação a eles, não haveria nexos causal entre conduta e dano. Reportaram-se ao contrato de prestação de serviços por prazo determinado que teriam firmado com o Município. Afirmaram, ante o teor da Portaria Ministerial nº 431/2000 (invocando, em específico, o art. 16), que "o gestor público deixou de atendê-la em vários aspectos, ou seja, todo o processo de regulação do serviço público oferecido foi inadequado, o que foge da responsabilidade dos requeridos/contratados, a quem coube especificamente a prestação de serviço de odontologia certa e determinada contratualmente". Reiteraram que não teriam preenchido, nem assinado, as APAC. Sublinharam que, "embora nítida a discrepância entre os dados existentes nos laudos e o objeto constante no contrato de prestação de serviço, vale aqui ressaltar o fato de não terem sido os contratados/requeridos os agentes causadores das irregularidades". Aduziram, outrossim, que teriam cumprido escorreitamente o contrato de prestação de serviços subscrito com a Edilidade, assim como que teriam agido de boa-fé. Realçaram, ademais, que não teria sido demonstrado dolo por parte dos demandados, o que afastaria a possibilidade de condenação por improbidade administrativa. Na sequência, qualificaram de indevida a imputação a eles feita de enriquecimento ilícito, já que "os contratados/requeridos prestaram um serviço público, em seus consultórios particulares, mediante pagamento de contraprestação pecuniária que atendeu os valores de mercado", não imaginando eles que "a gestão pública falseava ou manipulava os códigos das APAC's, para obter ganhos exorbitantes". Finalmente, disseram merecer crítica o fato de não ter sido instaurado o prévio inquérito civil.

CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA, igualmente notificado, trouxe aos autos sua defesa inicial, asseverando, preliminarmente, a inexistência de enriquecimento ilícito a ele imputável, defendendo a inépcia da petição inicial por falta de interesse de agir. Ainda, em preâmbulo, afirmou a falta de individualização das condutas e das penas aplicáveis ao demandado, o que configuraria inépcia da exordial por falta de causa de pedir. Acentuou que "o simples fato de o manifestante ocupar o cargo de odontólogo auditor, não o torna, por si só, responsável pelas supostas improbidades alegadas pelo Ministério Público, sendo necessário demonstrar que ele foi causador do alegado dano ao patrimônio público, que, se diga de passagem, também não é demonstrado nesta preambular".

A demandada MARIA RABELO ALENCAR, notificada, colacionou defesa preliminar, dizendo, para começar, da incompetência da Justiça Federal. No mérito, afirmou que "foi alvo de pessoa inescrupulosa (ANTÔNIO MARCOS MACHADO DE SOUZA), que, aproveitando-se de sua ingenuidade e inexperiência, utilizou-se de mecanismos e argumentos astuciosos, ardilosos, induzindo-a a erro". Adicionou que, no exercício do cargo de Secretária Municipal de Saúde, nunca teria gozado de autonomia, tanto que a liberação de valores se dava através do Prefeito e da Secretaria Municipal de Finanças, sublinhando, ademais, que jamais tivera contato com as APAC. Consignou, ainda, não ter sido demonstrado, em relação a ela, o necessário elemento subjetivo que caracterizaria ato de improbidade administrativa, tratando-se de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

pessoa honesta e com boas intenções. Finalizou, advogando que os recursos públicos teriam sido utilizados em finalidade pública, embora com destinação diversa.

O demandado ANTÔNIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS, embora notificado, não apresentou manifestação preliminar.

A UNIÃO disse ter interesse em integrar o polo ativo da lide (fl. 502), o que foi deferido à fl. 504.

Recebida a petição inicial, segundo decisão de fls. 508/517.

FRANCISCO MINEIRO JÚNIOR, citado, contestou, reiterando as teses de sua ilegitimidade passiva *ad causam* e de sua inocência, por não ter preenchido as APAC e ante a dicção da Portaria nº 562/2004.

Citado, CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA contestou, reiterando, fundamentalmente, as alegações deduzidas na manifestação preliminar.

Também citada, a ré MARIA RABELO DE ALENCAR BEZERRA trouxe aos autos contestação, reforçando a argumentação anteriormente desenvolvida na defesa prévia.

Réplica às fls. 641/644.

Os demais réus (ANTÔNIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS, MARIA ELIZABETH MEDEIROS SARAIVA e JOSIEL BARRETO DA SILVA), embora citados, não apresentaram contestação.

Depoimentos pessoais dos réus e oitiva de testemunhas (fls. 719/742).

Ouvida de testemunha e outras medidas determinadas pelo Juízo *a quo* (fls. 769/776).

Juntada de cópias da Ação Penal nº 0000538-05.2007.4.05.8101 (fls. 777/785 e 792/1886).

Memoriais do Ministério Público Federal às fls. 1894/1899 (aos quais aderiu a UNIÃO - fl. 1905), nos quais pediu a condenação dos réus, com exceção dos promovidos ANTÔNIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS e MARIA RABELO ALENCAR.

Alegações finais dos réus MARIA RABELO ALENCAR e CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA às fls. 1911/1924 e 1929/1954, respectivamente.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

O Juízo *a quo* julgou parcialmente procedente o pedido, segundo sentença de fls. 1964/1977, com o seguinte enquadramento:

<b>Nome do réu</b>	<b>Ocupação</b>	<b>Julgamento</b>	<b>Sanções</b>
Antônio Clidenor Genuíno de Medeiros	Ex-Prefeito	Improcedência	
Maria Rabelo Alencar	Ex-Secretária de Saúde	Improcedência	
Carlos Tarciano Teixeira de Almeida	Odontólogo - Auditor	Procedência (art. 10, <i>caput</i> e inciso I, da Lei nº 8.429/92)	Perda da função pública; proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que poder intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de 5 anos
Maria Elisabeth Medeiros Saraiva	Odontólogo	Procedência (art. 10, <i>caput</i> e inciso I, da Lei nº 8.429/92)	Ressarcimento dos valores públicos indevidamente percebidos; perda de bens/valores acrescidos ao patrimônio; perda da função pública; proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que poder intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de 5 anos
Francisco Mineiro Júnior	Odontólogo	Procedência (art. 10, <i>caput</i> e inciso I, da Lei nº 8.429/92)	Ressarcimento dos valores públicos indevidamente percebidos; perda de bens/valores acrescidos ao patrimônio; perda da função pública; proibição de contratar com o Poder Público e de receber



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

			benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que poder intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de 5 anos
Josiel Barreto da Silva	Odontólogo	Procedência (art. 10, <i>caput</i> e inciso I, da Lei nº 8.429/92)	Ressarcimento dos valores públicos indevidamente percebidos; perda de bens/valores acrescidos ao patrimônio; perda da função pública; proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que poder intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de 5 anos

Aos réus condenados também se impôs o pagamento de honorários de sucumbência no importe de R\$500,00.

O réu CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA opôs embargos de declaração (fls. 1980/1982), que foram desprovidos, segundo sentença de fls. 1984/1988.

O réu CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA, então, apelou, sublinhando, inicialmente, sua inexperiência e seu despreparo à época dos fatos, em vista de sua condição de recém-formado e de se tratar de seu primeiro emprego, do que se extrairia sua boa-fé e a erronia com que teriam agido o ex-Prefeito e a ex-Secretária de Saúde ao contratá-lo para a função de auditor na área de odontologia. Reiterou os argumentos deduzidos em sua defesa preliminar e em sua contestação. Disse que a responsabilidade pelos procedimentos reputados ímprobos seria de MARCOS MACHADO, assessor da Secretaria de Saúde, segundo por ele mesmo confessado, além de ele ter afirmado que o recorrente desconhecia a ilicitude. Enfatizou sua boa-fé, bem como o pequeno salário que percebia pelo exercício de suas atribuições, sem que tivesse se locupletado em qualquer momento. Adicionou que não teria existido dano ao erário, mas apenas desvio de finalidade, já que a finalidade pública teria sido cumprida, "embora de forma diversa". Adicionou que a sentença estaria incompleta, não tendo havido manifestação acerca dos pontos por ele realçados na petição de embargos de declaração,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

o que caracterizaria sentença carente de fundamentação e, portanto, nula, por ofender vários preceitos constitucionais e legais (arts. 5º, XXXV e LV, e 93, IX, da CF/88; arts. 165, 458, II, e 535, II, do CPC).

Os réus FRANCISCO MINEIRO JÚNIOR, JOSIEL BARRETO DA SILVA e MARIA ELIZABETH MEDEIROS SARAIVA, igualmente, apelaram, sustentando que "o simples fato dos recorrentes serem os responsáveis pelos procedimentos odontológicos, não significa dizer que eram eles que preenchiam as APAC's com códigos divergentes aos procedimentos realizados e, ao final, recebiam as verbas destinadas a tais procedimentos". Destacaram que a responsabilidade pelo preenchimento das APAC seria do órgão autorizador e não dos odontólogos, de modo que o ex-Prefeito e a ex-Secretária de Saúde deveriam ser responsabilizados, bem como que "quem realizava os pagamentos pelos serviços dos recorrentes era a própria Prefeitura Municipal, sempre correspondente ao valor dos serviços prestados". Insurgiram-se contra a aplicação das penas de perda do cargo e de proibição de contratar com o Poder Público, mormente porque não trabalhariam mais no Município, além de consignarem a inexistência de prova de que tivessem se locupletado do dinheiro público.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL apelou, pugnando pela condenação dos réus ANTÔNIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS e MARIA RABELO ALENCAR, solidariamente com os demais demandados, segundo as razões deduzidas às fls. 2069/2074.

Contrarrazões ministeriais aos apelos dos réus condenados às fls. 2080/2084.

Contrarrazões de MARIA RABELO ALENCAR à apelação do MPF às fls. 2096/2111, inclusive com a alegação de preclusão lógica.

O apelado ANTÔNIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS não apresentou contrarrazões ao recurso do *Parquet*.

Ouvida, como fiscal da lei, a Procuradoria Regional da República da 5ª Região opinou pelo provimento da apelação do *Parquet* e pelo desprovimento da apelação dos réus.

Ante a constatação de não intimação da UNIÃO, acerca da sentença e dos recursos manejados pelos réus condenados, determinou-se a regularização do andamento processual (fl. 2120), ao que se procedeu.

Contrarrazões recursais da UNIÃO às fls. 2122/2128 e 2129/2136.

A UNIÃO interpôs apelação, pedindo a condenação dos réus ANTÔNIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS e MARIA RABELO ALENCAR, segundo as razões de fls. 2137/2143.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

Contrarrazões de MARIA RABELO ALENCAR às fls. 2150/2164.

A PRR5 ratificou o parecer anteriormente exarado, segundo manifestação inserta às fls. 2168/2171.

É o relatório.

Dispensada a revisão. Peça dia para julgamento.

**JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**  
Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 558383 CE (2007.81.01.000205-6)**  
**APTE : CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA**  
**ADV/PROC : FRANCISCO DE ALBUQUERQUE NOGUEIRA**  
**APTE : FRANCISCO MINEIRO JÚNIOR E OUTROS**  
**ADV/PROC : FLÁVIO JACINTO DA SILVA**  
**APTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**APDO : OS MESMOS**  
**APDO : MARIA RABELO DE ALENCAR BEZERRA**  
**ADV/PROC : ZENALTO BEZERRA JÚNIOR E OUTROS**  
**APDO : ANTONIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS**  
**ADV/PROC : CELSO ALVES DE MIRANDA**  
**LIT ATIV : UNIÃO**  
**ORIGEM : 24ª VARA FEDERAL DO CEARÁ - CE**  
**RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma**

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERESSE RECURSAL. PRECLUSÃO INOCORRENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SAÚDE BUCAL. SERVIÇOS ODONTOLÓGICOS. PORTARIA Nº 431/2000 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PREENCHIMENTO DE APAC (AUTORIZAÇÕES DE PROCEDIMENTO AMBULATORIAL DE ALTA COMPLEXIDADE). INSERÇÃO DE CÓDIGOS/DESCRIÇÕES ALUSIVOS A PROCEDIMENTOS EM PACIENTES PORTADORES DE ANOMALIAS CRÂNIO-FACIAIS (FENDA PALATINA/LÁBIO LEPORINO). ATENDIMENTO A PESSOAS SEM ESSA ANORMALIDADE. PAGAMENTO POR PROCEDIMENTOS NÃO REALIZADOS. DANO AO ERÁRIO (DIFERENÇA ENTRE OS VALORES DEVIDOS POR PROCEDIMENTOS ODONTOLÓGICOS EM PACIENTES COM E SEM ANOMALIAS) E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTS. 9º, 10, I E XII, E 11 DA LEI Nº 8.429/92. DOLO. DEMONSTRAÇÃO SUFICIENTE (SALVO QUANTO A DOIS RÉUS). MENSURAÇÃO DAS SANÇÕES. ATENDIMENTO ÀS REGRAS DO ART. 12 DA LEI Nº 8.429/92 E AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.

1. Apelações interpostas contra sentença absolutória de dois réus e condenatória de quatro, exarada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada com vistas à responsabilização dos demandados pelo desvio de verbas públicas federais, no Município de Senador Pompeu/CE, repassadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), no





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

âmbito de programa específico de saúde bucal regido pela Portaria nº 431, de 14.11.2000, do Ministério da Saúde (dirigido a pacientes portadores de anomalias crânio-faciais).

2. Segundo o autor, os comportamentos ímprobos teriam consistido na utilização reiterada, durante alguns meses do ano de 2004, em "Autorizações de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade" (APAC) - documentos de preenchimento obrigatório no âmbito do programa -, de descrições/códigos de procedimentos odontológicos inapropriados, pois os registros se davam como se os pacientes fossem (quando, em verdade, não seriam) portadores de anomalias crânio-faciais (fenda palatina/lábio leporino), de modo que teria havido pagamento por procedimentos não realizados, gerando prejuízo aos cofres públicos no importe de R\$176.068,18 (valor atualizado até março de 2006, equivalente à diferença entre os montantes devidos por procedimentos odontológicos em pacientes com e sem anomalias, já que para os portadores de anormalidades os tratamentos seriam mais caros).

3. O autor recorre contra a conclusão sentencial de improcedência do pedido, no tangente a dois réus (o ex-Prefeito e a ex-Secretária Municipal de Saúde), ao passo que os quatro condenados (três odontólogos então prestadores dos serviços odontológicos e um odontólogo então auditor) recorrem, pugnando pela improcedência do pleito autoral em relação a eles.

4. Não configura preclusão lógica, a prejudicar a apelação interposta por membro do Ministério Público Federal, o fato de a referida instituição, antecedentemente, por outro de seus integrantes, em alegações finais, ter pugnado pela absolvição de dois dos réus. Isso porque, no rol dos princípios inerentes ao Ministério Público, insere-se a unidade, mas, igualmente, a independência funcional dos seus membros. "São princípios do Ministério Público a unidade e a indivisibilidade, assim como a independência funcional (art. 127, § 1º, CF). Assim, os membros do Ministério Público que se substituírem no processo não estão vinculados às manifestações anteriormente apresentadas pelos seus antecessores (HC n. 171.306/RJ, Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJe 4/11/2011). Presente, portanto, o interesse recursal" (STJ, 6T, REsp 1095253/DF, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, julgado em 18/04/2013, DJe 30/04/2013). **Reconhecimento da existência de interesse recursal do Parquet, afastada a tese de ocorrência de preclusão.**

5. Tratando-se de recursos públicos federais, passíveis de controle de aplicação em instâncias federais, tendo a UNIÃO manifestado interesse em integrar a demanda, ajuizada essa pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, é de se reconhecer a competência da Justiça Federal ao seu processamento e julgamento. "[...] Conforme o entendimento jurisprudencial da Primeira Seção, 'o mero ajuizamento da ação pelo Ministério Público Federal, por entender estar configurado ato de improbidade administrativa, fixa a competência na Justiça Federal' (AgRg



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

no AgRg no CC 104.375/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 04/09/2009). No mesmo sentido: CC 100.300/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 25/05/2009" (STJ, 1S, AgRg no CC 122.629/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, julgado em 13/11/2013, DJe 02/12/2013). **Afirmação da competência da Justiça Federal.**

6. Os recursos públicos federais telados chegaram ao Município de Senador Pompeu/CE oriundos do SUS, com destinação específica, qual seja, fazer frente às despesas com procedimentos odontológicos de pessoas portadoras de anomalias crânio-faciais (fenda palatina/lábio leporino), segundo a dicção da Portaria nº 431/2000 do Ministério da Saúde. Esse ato normativo excluiu tais procedimentos especializados do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS), integrando-os, ato contínuo, em tabela específica, como um SUS diferenciado (não atinente à atenção básica e não atendido pelos recursos ordinários destinados à saúde bucal), em virtude da especificidade e da complexidade, que, inclusive, os tornam procedimentos mais dispendiosos, com preços mais elevados, comparativamente com os de mesma natureza prestados a pessoas sem deformidades buco-maxilo-faciais. De acordo com o ato normativo em comento, a recategorização (ao Sistema de Autorização de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade/Custo - APAC/SIA) se deu relação aos seguintes tratamentos, reputados de "alta complexidade" e de "alto custo": ortodontia ("instalação de aparelhos em **pacientes com anomalias crânio-faciais**" e "manutenção de aparelhos em **pacientes com anomalias crânio-faciais**"); próteses odontológicas ("tratamento protético em **pacientes com anomalias crânio-faciais**", próteses removíveis e fixas); odontologia cirúrgica ("cirurgia de dente incluso em **pacientes com anomalias crânio-faciais**"); implantodontia ("implante dentário osteointegrado em **pacientes com anomalias crânio-faciais**"). **Ou seja, é explícita a descrição do público a ser atendido com os recursos especiais na área de odontologia: os pacientes com anomalias crânio-faciais (id est, pacientes fissurados labiais e palatais, de acordo com os CID 10 listados na Portaria em alusão: Q35 - Fenda palatina, Q36 - Fenda labial, Q37 - Fenda labial com fenda palatina e Q38 - Outras malformações congênitas da língua, da boca e da faringe). O que aconteceu em Senador Pompeu/CE foi que os recursos públicos federais mencionados foram desembolsados para pagar por procedimentos realizados em pessoas sem anomalias, como se fossem portadoras de deformidades crânio-faciais, assim sendo, falsamente, identificadas pelos responsáveis nos documentos de emissão obrigatória ao pagamento.**

7. De conformidade com a Portaria nº 431/2000 do Ministério da Saúde (art. 4º), são documentos obrigatórios no âmbito do APAC/SIA: 1º Laudo Técnico para Emissão de APAC de Odontologia ("Documento que



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

justifica, perante o órgão autorizador, a solicitação dos procedimentos **devendo ser corretamente preenchido pelo odontólogo responsável pelo paciente**. O Laudo será preenchido em duas vias, sendo a 2ª via encaminhada juntamente com a APAC-I/Formulário para a Unidade onde será realizado o procedimento e a 1ª via arquivada no órgão autorizador"); 2º APAC-I/Formulário ("Documento destinado a autorizar a realização de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade/custo, devendo ser preenchido em duas vias pelos autorizadores. A 2ª via ficará arquivada na Unidade prestadora de Serviço UPS, onde será realizado o procedimento e a 1ª via arquivada no órgão autorizador"); 3º Controle de Frequência Individual ("Documento destinado a comprovar, por meio da assinatura do paciente ou seu responsável, a realização do procedimento"); 4º APAC-II/Meio Magnético ("Instrumento destinado ao registro de informações, identificação do paciente e cobrança dos procedimentos ambulatoriais de alta complexidade/custo"). **In casu, o Laudo Técnico para Emissão de APAC de Odontologia e o APAC-I/Formulário (esse, depois, transmitido pela via magnética) - documentos específicos, repita-se, para os casos de procedimentos odontológicos de alta complexidade, quais sejam os alusivos aos portadores de anomalias crânio-faciais - eram preenchidos com os códigos/descrições próprios a esses procedimentos de alta complexidade e o CID (Classificação Internacional de Doenças) 10 Q37.9 (= "Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada"), sem correspondência, contudo, com os serviços odontológicos efetivamente realizados, já que esses eram efetivados em pessoas sem qualquer deformidade, sendo executados, inclusive, nos consultórios particulares dos odontólogos contratados pelo Município para a prestação de serviço de odontologia. Sublinhe-se que é incontroverso que nenhum dos pacientes atendidos era portador de anomalia crânio-facial, assim tendo expressamente declarado os odontólogos envolvidos no caso, repousando nos autos, outrossim, os Laudos Técnicos e os APAC-I/Formulários, com os correspondentes códigos/descrições de procedimentos e CID descompassados da realidade.**

8. Como destacado na sentença, a leitura dos autos, com a apreciação das provas, não confere segurança à conclusão de que os então Prefeito e Secretária Municipal de Saúde tivessem conhecimento do que estava acontecendo em relação a esse programa, notadamente porque essa ciência pressupunha um conhecimento técnico (especialmente sobre códigos de procedimentos odontológicos e CID) que, a toda evidência, eles não tinham, já que o ex-Prefeito tem segundo grau incompleto e a ex-Secretária Municipal é formada em Letras. Ademais, a própria dinâmica conferida aos procedimentos telados evidencia o papel definidor dos profissionais da área de odontologia, aos quais incumbia, por imposição dos instrumentos normativos de regência, o preenchimento do laudo



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

técnico de justificação dos procedimentos, sendo elementos destacados do campo "Justificativa do Procedimento", do Laudo Técnico, a "Hipótese Diagnóstica" e o "CID 10".

**9. De outro lado, a responsabilidade dos odontólogos envolvidos no caso, réus nesta demanda, é patente, tanto a dos prestadores dos serviços de odontologia, quanto a do odontólogo-auditor a quem cabia a fiscalização e a autorização dos procedimentos recomendados pelos odontólogos contratados para a prestação de serviços de odontologia, e a sentença condenatória está devidamente fundamentada nessa linha.**

9.1. A assinatura do odontólogo-auditor, por ele reconhecida como de seu punho, está nos Laudos Técnicos e nos APAC-I/Formulários. Ele chancelou, com sua autoridade de fiscalizador, os Laudos Técnicos emitidos com os códigos/descrições e CID 10 de procedimentos para pacientes com lábio leporino, sem correspondência com a realidade, na qual atendidos pacientes sem qualquer deformidade. Os códigos/descrições dos procedimentos destinados a pacientes com anomalias crânio-faciais igualmente foram lançados nos APAC-I/Formulários, que ele assina como autorizador. Referido réu mostrou-se ciente, quanto ao fato de que, na realidade, os pacientes tratados não eram portadores de anomalias, atribuindo sua participação no caso à sua inexperiência, por se tratar de recém-formado no seu primeiro emprego e confiado na retidão da orientação de terceiros. Essa justificativa, contudo, não tem sustentação, por dois motivos principais: a) é do conhecimento comum que auditar significa acompanhar o desenvolvimento de atividades em favor de sua normalidade e regularidade, de modo que ao ser contratado como auditor o réu CARLOS TARCIANO tinha, ainda que minimamente, sobretudo por sua formação universitária, noção das responsabilidades inerentes à função que desempenharia, notadamente porque dentre elas estava a de "autorizar" os procedimentos sugeridos pelos demais odontólogos, em documentos que embasariam o desembolso dos recursos públicos. Por isso, deveria se cercar de cautelas mínimas, dentre as quais a de verificar a conformidade da identificação do procedimento (isso é o mínimo). Se não o fez, assumiu o risco de ratificar ilegalidades, inclusive com dano ao erário, por elas, portanto, devendo responder, ainda que ao seu patrimônio pessoal não tenham vertido os recursos públicos desviados; b) códigos/descrições de procedimentos odontológicos e CID 10 são aspectos básicos da formação universitária na área de saúde, não sendo crível que ele desconhecesse esses dados, muito menos aceitável que pretenda livrar-se da responsabilidade, imputando a outrem, que não é da área de saúde, o efetivo conhecimento desses códigos/descrições e CID. Mesmo que esse outrem fosse seu superior, no serviço público - que nem era -, ainda assim, ilegalidades não encontram justificativa no respeito à hierarquia. É dever do agente público se recusar



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

a cometer ilegalidades determinadas pelos que se encontrem em posição funcional hierarquicamente superior.

9.2. os odontólogos prestadores dos serviços, de seu lado, reconheceram como suas as letras apenas do campo "Observações" do Laudo para Emissão de APC (com a descrição do problema dentário - ausência de dentes, dentes apinhados etc - e a sugestão de procedimento), negando, contudo, em Juízo, que conhecessem o programa e que tivessem lançado, eles mesmos, código e nome do procedimento, a hipótese diagnóstica e o CID 10, que eram apostos sob orientação de terceiro, que seria um coordenador "importador" de modelo de outro Município (Quixeramobim/CE). Ainda que não tivessem eles mesmos, de próprio punho, lançado os mencionados códigos/descrição, hipótese diagnóstica e CID, não deixariam de ter responsabilidade em relação a isso, já que, segundo a norma de regência (e de acordo com o contrato que assinaram junto à Prefeitura para a prestação dos serviços - cf. cláusula segunda), eram eles que deveriam inserir esses dados, por sua natureza técnica, a servir, inclusive, de embasamento aos não técnicos no assunto, que cuidariam apenas da parte burocrática, por, obviamente, não deterem o domínio da área de saúde especializada. Não é crível que desconhecessem, por suas formações universitárias, os significados de "alta complexidade", "anomalias crânio-faciais", o CID 10, tendo, a despeito da perfeita compreensão, elaborado laudos técnicos de procedimentos em pessoas sem deformações, como se elas fossem portadoras das anomalias a cujo tratamento se destinavam os recursos públicos. Ademais, foram eles os grandes beneficiados, em termos financeiros, com a liberação indevida dos recursos públicos, já que, na forma da contratação, recebiam um percentual (75%, segundo declararam) sobre o desembolso, ou seja, sobre um montante já inchado, por se destinar a procedimentos mais custosos, que nunca foram realizados.

**10. Optando livremente por comportamentos ilícitos, cientes do que estavam fazendo (o dolo é evidente), os réus odontólogos - os únicos com conhecimento técnico e com autoridade profissional para impedir o malfeito - cometeram improbidade administrativa, causando dano ao erário e enriquecendo-se ilicitamente, além de violarem os princípios regentes da Administração Pública.**

11. "[...] 2) Da conduta do réu CARLOS TARCIANO [...] / De igual modo, analisando todo o conjunto probatório existente nos autos, verifica-se que a autoria delitiva em relação a CARLOS TARCIANO [...] restou comprovada. / Inicialmente, registro que o acusado foi nomeado em junho/2004 para exercer a função de Odontólogo Auditor/Autorizador junto à Secretaria de Saúde do Município de Senador Pompeu/CE, especificadamente para fiscalizar a realização dos procedimentos odontológicos de alta complexidade e subscrever às respectivas APAC's (Portaria e Contrato [...]). Segundo informações constantes dos autos, em



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

comunhão com os depoimentos prestados na fase inquisitorial e ratificados em Juízo, após constatar a execução dos serviços em pacientes sem anomalia crânio-facial, assinava a APAC, autorizando, pois, o repasse das verbas à municipalidade para arcar com os custos do programa./Tal conduta foi confessada pelo referido réu durante toda a persecução penal, tendo o acusado utilizado como tese de defesa o fato de que desconhecia que o programa era destinado à categoria específica de portadores de anomalia crânio-facial. [...]/Embora o acusado alegue que não tinha conhecimento de que o programa era destinado a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial, ressaltando inclusive sua inexperiência profissional, já que era recém-formado à época dos fatos, sua escusa não pode ser aceita./Isso porque, conforme já ressaltado, a Portaria nº 431 do Ministério da Saúde é específica em cobrir apenas procedimentos relacionados a pacientes portadores de lábio leporino, lábio palatino e de outras anomalias congênicas dos lábios, não havendo margem de dúvida, portanto, quanto ao âmbito de sua aplicação./Por outro lado, tratando-se de norma técnica, diretamente relacionada ao serviço prestado, não poderiam os profissionais envolvidos - odontólogos, auditores, e servidores da Prefeitura responsáveis pela emissão das APAC's -, desconhecer o conteúdo da portaria, cujos códigos utilizados para a geração da guia de autorização do procedimento são descritivos, não deixando margem de dúvida para qual grupo de pacientes se destina o serviço. Sob tal ótica, não há como se acatar a tese do réu de que teria apenas seguido as orientações do então assessor ANTÔNIO MARCOS [...], tendo em vista a clareza da norma, além de que, ainda que subordinado funcionalmente à Administração Municipal, detinha independência técnica na sua área de atuação (odontologia), não sendo obrigado, desse modo, a pactuar com a irregularidade emanada de seus superiores. Ressalte-se, outrossim, que o estrito cumprimento de ordem superior somente exclui a culpabilidade se não manifestamente ilegal, nos termos do art. 22 do Código Penal./Está comprovado, dessa forma, que a conduta do acusado CARLOS TARCIANO, ao autorizar a cobrança das verbas atinentes a serviços odontológicos de alta complexidade em pacientes que não eram portadoras de anomalia crânio-facial, resultando em pagamento a terceiros (MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...]) superior ao que lhes era devido, causou prejuízo à Administração Pública Federal, concorrendo, assim, no cometimento do delito em questão. Aliás, sua conduta, ao cancelar como regular o procedimento odontológico realizado, consistia justamente em conferir legitimidade às APAC's emitidas, viabilizando, assim, a apropriação indevida dos recursos públicos./Com efeito, de acordo com as provas constantes nos autos, as APAC's eram confeccionadas com base no Laudo Odontológico, cujo preenchimento era de responsabilidade do dentista executor do procedimento, nos termos do art. 4º da Portaria MS n.º 431/2000. Apesar de não ser o responsável por tal ofício, o acusado



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

em questão subscrevia as APAC's previamente preenchidas pela servidora VILEUDA [...], dando como efetuados os procedimentos de alta complexidade, que na verdade jamais ocorreram./Note-se que em todos os Laudos e Autorizações, além de constar o nome da CID, havia a descrição do procedimento a ser executado, sempre com referência de que os tratamentos eram destinados a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial, circunstância esta que rechaça, por completo, a tese do acusado de que não sabia a quem se destinada os procedimentos ali executados. [...]/De se ver, pois, que em todas as APAC's, devidamente subscritas pelo acusado CARLOS TARCIANO [...], há a descrição dos procedimentos que deveriam ter sido realizados, e em grande parte delas está consignado expressamente que tais serviços deveriam ser prestados em pessoas portadoras de anomalia crânio facial. De igual modo, em todos os Laudos que serviram de base para preenchimento das APAC's, havia a discriminação do código do paciente/procedimento realizado por meio do Código Internacional de Doenças, qual seja, CID 10 Q 37.9, que se refere à 'Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada'./Dessa forma, cai por terra o argumento do acusado CARLOS TARCIANO de que não sabia da seletividade do programa por ele fiscalizado, ante a exaustividade de informações constantes nos documentos necessários a execução do programa, os quais foram manuseados por ele inúmeras vezes./Por outro lado, apesar de não existir prova nos autos de o acusado ter sido beneficiário direto do fato delituoso, os atos ilícitos por ele praticados possibilitaram que terceiros (dentistas que executavam o tratamento odontológico) auferissem efetivamente proveito patrimonial em prejuízo da União, circunstância esta suficiente para caracterizar o crime de estelionato./Aceitar a tese de defesa do acusado, na qual se restringe a argumentar que desconhecia a destinação dos atendimentos odontológicos, ensejaria no desprezo de todas as provas que instruem os presentes autos. Crer que o réu, graduado em odontologia, apesar de ter assinado inúmeras APAC's durante um período de sete meses, não sabia o significado de anomalia crânio-facial e da CID 10 Q 37.9 ou, mesmo que não soubesse, não ter pesquisado quais os casos que a patologia abrangia ou a que doença o aludido Código se referia, é ir contra o senso comum da razoabilidade./[...]/3) Da conduta dos réus MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...]:/[...]/Como se depreende dos autos, os acusados foram contratados para prestarem serviços odontológicos junto ao Município de Senador Pompeu, especificadamente para executar o programa de odontologia especializada, mediante o preenchimento de Laudos para Emissão de APAC's, percebendo parte do valor constante na Tabela SIA/SUS (contratos às fls. [...]) [...]/Durante a instrução processual todos os acusados, confirmando as demais provas constantes nos autos e as declarações prestadas na fase inquisitorial, foram uníssonos em afirmarem que realizaram os procedimentos odontológicos em pessoas



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

não portadoras de anomalia crânio-facial. [...] Como tese de defesa, arguiram eles que não sabiam que o programa era destinado a pessoas portadoras da referida anomalia e que o preenchimento dos aludidos Laudos eram executados conforme orientação do também acusado ANTÔNIO MARCOS [...]./Porém, entendo que há provas concretas de que os acusados tinham ciência da ilicitude praticada./Conforme se infere do documento de fls. [...], os acusados foram contratados para prestar serviços odontológicos especializados junto ao Município de Senador Pompeu, estando dentre suas funções, o preenchimento dos Laudos para Emissão de APAC's (v. cláusula segunda). Tal incumbência também lhes era estabelecida na Portaria n.º 431, de 14 de dezembro de 2000, que estabelece normas atinentes aos procedimentos odontológicos em pacientes portadores de Anomalia Crânio-Facial: [...]/Consoante se extrai do interrogatório prestado pelos acusados [...], constatou-se que eles, na qualidade de dentistas que executavam os serviços do programa especializado, preenchiam o Laudo para Emissão de APAC, mesmo que de forma parcial, denotando, pois, que tinham contato com a descrição expressa do nome do procedimento/hipótese de diagnóstico, bem como com o código 'CID Q.37.9'./.../Portanto, é indubitável que a responsabilidade sobre o preenchimento dos aludidos Laudos é dos dentistas executores dos procedimentos, e que por se tratar de ato privativo do profissional da odontologia, não poderia ser delegado a terceiros sem formação na área referida. Se os acusados compactuaram com a irregularidade, consentindo que os laudos fossem preenchidos, parcial ou totalmente, por outrem não responsável pelo procedimento, devem arcar com o ônus de sua conduta./Por outro lado, não há como se aceitar a tese de que não sabiam de que os valores por ele recebidos referiam-se a procedimentos de alta complexidade. Primeiro, porque os valores pagos eram bem superiores aos normalmente pagos pelos SUS pelos procedimentos de menor complexidade. Segundo, porque constam no laudo sempre a CID Q.37.9, e como profissionais da saúde tinham obrigação de saber que se refere à anomalia de natureza crânio-facial./De fato, existem nos referidos documentos três campos de preenchimento obrigatório que faziam menção de que o tratamento era destinado a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial. Para melhor visualização, relaciono todos os Laudos Odontológicos para Emissão de APAC's constantes nos autos, com as respectivas descrições do campo 'Nome do Procedimento', 'Hipótese de Diagnóstico' e 'CID', cujo preenchimento foi efetivado pelos ora acusados ou com a concordância deles: [...]/Depreende-se, pois, que todos os Laudos foram preenchidos com o mesmo CID, qual seja CID 10 Q.37.9, que se refere à 'Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada'. Da mesma forma, na maior parte dele, há descrição clarividente de que os procedimentos executados pelos acusados tinham como destinatários pacientes portadores de anomalia crânio-facial./Destaco, por oportuno, que, quando indagada em





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

Juízo acerca do significado de 'anomalia crânio-facial', a acusada MARIA ELIZABETH [...] respondeu seguramente que são fissuras, lábio leporino e fissuras mais complexas, que jamais poderia ter sido feito lá (Senador Pompeu). Tinha que ser feito que em algum hospital e como Fortaleza já era referência, era tudo feito lá [...] denotando, pois, ser corriqueiro o conhecimento de tal conceito no âmbito odontológico. JOSIEL [...], no mesmo azo, apresentou significado semelhante./Portanto, é evidente que os acusados tiveram amplo acesso aos diversos Laudos para Emissão de APAC's, bem como efetivaram o preenchimento deles, mesmo que parcialmente, nos quais constava a destinação específica do serviço realizado e a CID correspondente, tornando-se imperioso reconhecer que eles detinham conhecimento da seletividade do programa e, ainda assim, executaram o tratamento em pessoas não portadoras de anomalia crânio-facial, recebendo a contrapartida paga pelo SUS, caracterizando, pois, o crime de estelionato./De igual modo, o fato de seguir a orientação do então assessor e também acusado ANTÔNIO MARCOS [...] não rechaça a responsabilidade deles no delito em tela, já que a estrita obediência a mandamento de superior hierárquico somente exclui o crime se não for manifestamente ilegal./Mencione-se, por fim, que os réus MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...] foram os beneficiários diretos das vantagens ilícitas provenientes do programa instituído pelo Município, percebendo valores bem superiores ao que correspondiam aos serviços efetivamente prestados. Dessa forma, a diferença relevante dos preços pagos entre os serviços odontológicos realizados em pessoas com anomalia crânio-facial e em pacientes sem tal anomalia demonstra ainda mais a vontade livre e consciente de praticar o crime em evidência [...]" (trechos da sentença penal condenatória).

12. As sanções aplicadas pelo Julgador *a quo* mostram-se consentâneas com as regras do art. 12 da Lei nº 8.429/92 e com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (ressarcimento dos cofres públicos; perda dos bens/valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos réus, a servir à reparação; perda da função pública, que se impõe, inexistindo prova nos autos de que os réus não mais a detenham (como constante na sentença: "se ocuparem"); e proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, por 5 anos).

**13. Pelo desprovimento das apelações.**

**VOTO**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**O JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI:** Trata-se de apelações interpostas contra sentença absolutória de dois réus e condenatória de quatro, exarada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada com vistas à responsabilização dos demandados pelo desvio de verbas públicas federais, no Município de Senador Pompeu/CE, repassadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito de programa específico de saúde bucal regido pela Portaria nº 431, de 14.11.2000, do Ministério da Saúde (dirigido a pacientes portadores de anomalias crânio-faciais).

Segundo o autor, os comportamentos ímprobos teriam consistido na utilização reiterada, durante alguns meses do ano de 2004, em "Autorizações de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade" (APAC) - documentos de preenchimento obrigatório no âmbito do programa -, de descrições/códigos de procedimentos odontológicos inapropriados, pois os registros se davam como se os pacientes fossem (quando, em verdade, não seriam) portadores de anomalias crânio-faciais (fenda palatina/lábio leporino), de modo que teria havido pagamento por procedimentos não realizados, gerando prejuízo aos cofres públicos no importe de R\$176.068,18 (valor atualizado até março de 2006, equivalente à diferença entre os montantes devidos por procedimentos odontológicos em pacientes com e sem anomalias, já que para os portadores de anormalidades os tratamentos seriam mais caros).

O autor recorre contra a conclusão sentencial de improcedência do pedido, no tangente a dois réus (o ex-Prefeito e a ex-Secretária Municipal de Saúde), ao passo que os quatro condenados (três odontólogos então prestadores dos serviços odontológicos e um odontólogo então auditor) recorrem, pugnando pela improcedência do pleito autoral em relação a eles.

Inicialmente, algumas questões preliminares estão a exigir solução.

*Primus:* entendo que não configura preclusão lógica, a prejudicar a apelação interposta por membro do Ministério Público Federal, o fato de a referida instituição, antecedentemente, por outro de seus integrantes, em alegações finais, ter pugnado pela absolvição de dois dos réus.

Isso porque, no rol dos princípios inerentes ao Ministério Público, insere-se a unidade, mas, igualmente, a independência funcional dos seus membros. Nesse sentido, quadra referenciar o seguinte julgado: "São princípios do Ministério Público a unidade e a indivisibilidade, assim como a independência funcional (art. 127, § 1º, CF). Assim, os membros do Ministério Público que se substituírem no processo não estão vinculados às manifestações anteriormente apresentadas pelos seus antecessores (HC n. 171.306/RJ, Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJe 4/11/2011). Presente, portanto, o interesse recursal" (STJ, 6T, REsp 1095253/DF, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, julgado em 18/04/2013, DJe 30/04/2013).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**Portanto, reconheço da existência de interesse recursal do Parquet, afastando a tese de ocorrência de preclusão.**

*Secundus*: tratando-se de recursos públicos federais, passíveis de controle de aplicação em instâncias federais, tendo a UNIÃO manifestado interesse em integrar a demanda, ajuizada essa pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, é de se reconhecer a competência da Justiça Federal ao seu processamento e julgamento. Nessa linha, registro: "[...] Conforme o entendimento jurisprudencial da Primeira Seção, 'o mero ajuizamento da ação pelo Ministério Público Federal, por entender estar configurado ato de improbidade administrativa, fixa a competência na Justiça Federal' (AgRg no AgRg no CC 104.375/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 04/09/2009). No mesmo sentido: CC 100.300/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 25/05/2009" (STJ, 1S, AgRg no CC 122.629/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, julgado em 13/11/2013, DJe 02/12/2013).

**Afirmo, então, a competência da Justiça Federal, in casu.**

Os recursos públicos federais telados chegaram ao Município de Senador Pompeu/CE oriundos do SUS, com destinação específica, qual seja, fazer frente às despesas com procedimentos odontológicos de pessoas portadoras de anomalias crânio-faciais (fenda palatina/lábio leporino), segundo a dicção da Portaria nº 431/2000 do Ministério da Saúde.

Esse ato normativo excluiu tais procedimentos especializados do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS), integrando-os, ato contínuo, em tabela específica, como um SUS diferenciado (não atinente à atenção básica e não atendido pelos recursos ordinários destinados à saúde bucal), em virtude da especificidade e da complexidade, que, inclusive, os tornam procedimentos mais dispendiosos, com preços mais elevados, comparativamente com os de mesma natureza prestados a pessoas sem deformidades buco-maxilo-faciais. De acordo com o ato normativo em comento, a recategorização (ao Sistema de Autorização de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade/Custo - APAC/SIA) se deu relação aos seguintes tratamentos, reputados de "alta complexidade" e de "alto custo": ortodontia ("instalação de aparelhos em **pacientes com anomalias crânio-faciais**" e "manutenção de aparelhos em **pacientes com anomalias crânio-faciais**"); próteses odontológicas ("tratamento protético em **pacientes com anomalias crânio-faciais**", próteses removíveis e fixas); odontologia cirúrgica ("cirurgia de dente incluso em **pacientes com anomalias crânio-faciais**"); implantodontia ("implante dentário osteointegrado em **pacientes com anomalias crânio-faciais**").

**Ou seja, é explícita a descrição do público a ser atendido com os recursos especiais na área de odontologia: os pacientes com anomalias crânio-faciais (id est, pacientes fissurados labiais e palatais, de acordo com os CID 10 listados na Portaria em alusão: Q35 - Fenda palatina, Q36 - Fenda labial, Q37 -**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO  
GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI

**Fenda labial com fenda palatina e Q38 - Outras malformações congênitas da língua, da boca e da faringe).**

**O que aconteceu em Senador Pompeu/CE foi que os recursos públicos federais mencionados foram desembolsados para pagar por procedimentos realizados em pessoas sem anomalias, como se fossem portadoras de deformidades crânio-faciais, assim sendo, falsamente, identificadas pelos responsáveis nos documentos de emissão obrigatória ao pagamento.**

De conformidade com a Portaria nº 431/2000 do Ministério da Saúde (art. 4º), são documentos obrigatórios no âmbito do APAC/SIA:

1º Laudo Técnico para Emissão de APAC de Odontologia ("Documento que justifica, perante o órgão autorizador, a solicitação dos procedimentos **devendo ser corretamente preenchido pelo odontólogo responsável pelo paciente**. O Laudo será preenchido em duas vias, sendo a 2ª via encaminhada juntamente com a APAC-I/Formulário para a Unidade onde será realizado o procedimento e a 1ª via arquivada no órgão autorizador");

2º APAC-I/Formulário ("Documento destinado a autorizar a realização de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade/custo, devendo ser preenchido em duas vias pelos autorizadores. A 2ª via ficará arquivada na Unidade prestadora de Serviço UPS, onde será realizado o procedimento e a 1ª via arquivada no órgão autorizador");

3º Controle de Frequência Individual ("Documento destinado a comprovar, por meio da assinatura do paciente ou seu responsável, a realização do procedimento");

4º APAC-II/Meio Magnético ("Instrumento destinado ao registro de informações, identificação do paciente e cobrança dos procedimentos ambulatoriais de alta complexidade/custo").

***In casu*, o Laudo Técnico para Emissão de APAC de Odontologia e o APAC-I/Formulário (esse, depois, transmitido pela via magnética) - documentos específicos, repita-se, para os casos de procedimentos odontológicos de alta complexidade, quais sejam os alusivos aos portadores de anomalias crânio-faciais - eram preenchidos com os códigos/descrições próprios a esses procedimentos de alta complexidade e o CID (Classificação Internacional de Doenças) 10 Q37.9 (= "Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada"), sem correspondência, contudo, com os serviços odontológicos efetivamente realizados, já que esses eram efetivados em pessoas sem qualquer deformidade, sendo executados, inclusive, nos consultórios particulares dos odontólogos contratados pelo Município para a prestação de serviço de odontologia.**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**Sublinhe-se que é incontroverso que nenhum dos pacientes atendidos era portador de anomalia crânio-facial, assim tendo expressamente declarado os odontólogos envolvidos no caso, repousando nos autos, outrossim, os Laudos Técnicos e os APAC-I/Formulários, com os correspondentes códigos/descrições de procedimentos e CID descompassados da realidade.**

Como destacado na sentença, a leitura dos autos, com a apreciação das provas, não confere segurança à conclusão de que os então Prefeito e Secretária Municipal de Saúde tivessem conhecimento do que estava acontecendo em relação a esse programa, notadamente porque essa ciência pressupunha um conhecimento técnico (especialmente sobre códigos de procedimentos odontológicos e CID) que, a toda evidência, eles não tinham, já que o ex-Prefeito tem segundo grau incompleto e a ex-Secretária Municipal é formada em Letras.

Ademais, a própria dinâmica conferida aos procedimentos telados evidencia o papel definidor dos profissionais da área de odontologia, aos quais incumbia, por imposição dos instrumentos normativos de regência, o preenchimento do laudo técnico de justificação dos procedimentos, sendo elementos destacados do campo "Justificativa do Procedimento", do Laudo Técnico, a "Hipótese Diagnóstica" e o "CID 10".

**De outro lado, a responsabilidade dos odontólogos envolvidos no caso, réus nesta demanda, é patente, tanto a dos prestadores dos serviços de odontologia, quanto a do odontólogo-auditor a quem cabia a fiscalização e a autorização dos procedimentos recomendados pelos odontólogos contratados para a prestação de serviços de odontologia, e a sentença condenatória está devidamente fundamentada nessa linha.**

A assinatura do odontólogo-auditor, por ele reconhecida como de seu punho, está nos Laudos Técnicos e nos APAC-I/Formulários. Ele chancelou, com sua autoridade de fiscalizador, os Laudos Técnicos emitidos com os códigos/descrições e CID 10 de procedimentos para pacientes com lábio leporino, sem correspondência com a realidade, na qual atendidos pacientes sem qualquer deformidade. Os códigos/descrições dos procedimentos destinados a pacientes com anomalias crânio-faciais igualmente foram lançados nos APAC-I/Formulários, que ele assina como autorizador.

Referido réu mostrou-se ciente, quanto ao fato de que, na realidade, os pacientes tratados não eram portadores de anomalias, atribuindo sua participação no caso à sua inexperiência, por se tratar de recém-formado no seu primeiro emprego e confiado na retidão da orientação de terceiros. Essa justificativa, contudo, não tem sustentação, por dois motivos principais:

a) é do conhecimento comum que auditar significa acompanhar o desenvolvimento de atividades em favor de sua normalidade e regularidade, de modo que ao ser contratado como auditor o réu CARLOS TARCIANO tinha, ainda que



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

minimamente, sobretudo por sua formação universitária, noção das responsabilidades inerentes à função que desempenharia, notadamente porque dentre elas estava a de "autorizar" os procedimentos sugeridos pelos demais odontólogos, em documentos que embasariam o desembolso dos recursos públicos. Por isso, deveria se cercar de cautelas mínimas, dentre as quais a de verificar a conformidade da identificação do procedimento (isso é o mínimo). Se não o fez, assumiu o risco de ratificar ilegalidades, inclusive com dano ao erário, por elas, portanto, devendo responder, ainda que ao seu patrimônio pessoal não tenham vertido os recursos públicos desviados;

b) códigos/descrições de procedimentos odontológicos e CID 10 são aspectos básicos da formação universitária na área de saúde, não sendo crível que ele desconhecesse esses dados, muito menos aceitável que pretenda livrar-se da responsabilidade, imputando a outrem, que não é da área de saúde, o efetivo conhecimento desses códigos/descrições e CID. Mesmo que esse outrem fosse seu superior, no serviço público - que nem era -, ainda assim, ilegalidades não encontram justificativa no respeito à hierarquia. É dever do agente público se recusar a cometer ilegalidades determinadas pelos que se encontrem em posição funcional hierarquicamente superior.

Os odontólogos prestadores dos serviços, de seu lado, reconheceram como suas as letras apenas do campo "Observações" do Laudo para Emissão de APC (com a descrição do problema dentário - ausência de dentes, dentes apinhados etc - e a sugestão de procedimento), negando, contudo, em Juízo, que conhecessem o programa e que tivessem lançado, eles mesmos, código e nome do procedimento, a hipótese diagnóstica e o CID 10, que eram apostos sob orientação de terceiro, que seria um coordenador "importador" de modelo de outro Município (Quixeramobim/CE).

Ainda que não tivessem eles mesmos, de próprio punho, lançado os mencionados códigos/descrição, hipótese diagnóstica e CID, não deixariam de ter responsabilidade em relação a isso, já que, segundo a norma de regência (e de acordo com o contrato que assinaram junto à Prefeitura para a prestação dos serviços - cf. cláusula segunda), eram eles que deveriam inserir esses dados, por sua natureza técnica, a servir, inclusive, de embasamento aos não técnicos no assunto, que cuidariam apenas da parte burocrática, por, obviamente, não deterem o domínio da área de saúde especializada.

Não é crível que desconhecessem, por suas formações universitárias, os significados de "alta complexidade", "anomalias crânio-faciais", o CID 10, tendo, a despeito da perfeita compreensão, elaborado laudos técnicos de procedimentos em pessoas sem deformações, como se elas fossem portadoras das anomalias a cujo tratamento se destinavam os recursos públicos.

Ademais, foram eles os grandes beneficiados, em termos financeiros, com a liberação indevida dos recursos públicos, já que, na forma da contratação, recebiam um



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

percentual (75%, segundo declararam) sobre o desembolso, ou seja, sobre um montante já inchado, por se destinar a procedimentos mais custosos, que nunca foram realizados.

**Ora optando livremente por comportamentos ilícitos, cientes do que estavam fazendo (o dolo é evidente), os réus odontólogos - os únicos com conhecimento técnico e com autoridade profissional para impedir o malfeito - cometeram improbidade administrativa, causando dano ao erário e enriquecendo-se ilícitamente, além de violarem os princípios regentes da Administração Pública.**

Como razão de decidir, reporto-me, adicionalmente, aos termos da bem lançada sentença penal condenatória, pelos fatos em discussão: "[...] 2) Da conduta do réu CARLOS TARCIANO [...] / De igual modo, analisando todo o conjunto probatório existente nos autos, verifica-se que a autoria delitiva em relação a CARLOS TARCIANO [...] restou comprovada. / Inicialmente, registro que o acusado foi nomeado em junho/2004 para exercer a função de Odontólogo Auditor/Autorizador junto à Secretaria de Saúde do Município de Senador Pompeu/CE, especificadamente para fiscalizar a realização dos procedimentos odontológicos de alta complexidade e subscrever às respectivas APAC's (Portaria e Contrato [...]). Segundo informações constantes dos autos, em comunhão com os depoimentos prestados na fase inquisitorial e ratificados em Juízo, após constatar a execução dos serviços em pacientes sem anomalia crânio-facial, assinava a APAC, autorizando, pois, o repasse das verbas à municipalidade para arcar com os custos do programa. / Tal conduta foi confessada pelo referido réu durante toda a persecução penal, tendo o acusado utilizado como tese de defesa o fato de que desconhecia que o programa era destinado à categoria específica de portadores de anomalia crânio-facial. [...] / Embora o acusado alegue que não tinha conhecimento de que o programa era destinado a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial, ressaltando inclusive sua inexperiência profissional, já que era recém-formado à época dos fatos, sua escusa não pode ser aceita. / Isso porque, conforme já ressaltado, a Portaria nº 431 do Ministério da Saúde é específica em cobrir apenas procedimentos relacionados a pacientes portadores de lábio leporino, lábio palatino e de outras anomalias congênitas dos lábios, não havendo margem de dúvida, portanto, quanto ao âmbito de sua aplicação. / Por outro lado, tratando-se de norma técnica, diretamente relacionada ao serviço prestado, não poderiam os profissionais envolvidos - odontólogos, auditores, e servidores da Prefeitura responsáveis pela emissão das APAC's -, desconhecer o conteúdo da portaria, cujos códigos utilizados para a geração da guia de autorização do procedimento são descritivos, não deixando margem de dúvida para qual grupo de pacientes se destina o serviço. Sob tal ótica, não há como se acatar a tese do réu de que teria apenas seguido as orientações do então assessor ANTÔNIO MARCOS [...], tendo em vista a clareza da norma, além de que, ainda que subordinado funcionalmente à Administração Municipal, detinha independência técnica na sua área de atuação (odontologia), não sendo obrigado, desse modo, a pactuar com a irregularidade emanada de seus superiores. Ressalte-se, outrossim, que o estrito cumprimento de ordem superior somente exclui a culpabilidade se não manifestamente ilegal, nos termos do art. 22 do Código Penal. / Está comprovado, dessa forma, que a conduta do acusado CARLOS TARCIANO, ao autorizar a cobrança das verbas atinentes a serviços odontológicos de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

alta complexidade em pacientes que não eram portadoras de anomalia crânio-facial, resultando em pagamento a terceiros (MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...]) superior ao que lhes era devido, causou prejuízo à Administração Pública Federal, concorrendo, assim, no cometimento do delito em questão. Aliás, sua conduta, ao cancelar como regular o procedimento odontológico realizado, consistia justamente em conferir legitimidade às APAC's emitidas, viabilizando, assim, a apropriação indevida dos recursos públicos./Com efeito, de acordo com as provas constantes nos autos, as APAC's eram confeccionadas com base no Laudo Odontológico, cujo preenchimento era de responsabilidade do dentista executor do procedimento, nos termos do art. 4º da Portaria MS n.º 431/2000. Apesar de não ser o responsável por tal ofício, o acusado em questão subscrevia as APAC's previamente preenchidas pela servidora VILEUDA [...], dando como efetuados os procedimentos de alta complexidade, que na verdade jamais ocorreram./Note-se que em todos os Laudos e Autorizações, além de constar o nome da CID, havia a descrição do procedimento a ser executado, sempre com referência de que os tratamentos eram destinados a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial, circunstância esta que rechaça, por completo, a tese do acusado de que não sabia a quem se destinada os procedimentos ali executados. [...]/De se ver, pois, que em todas as APAC's, devidamente subscritas pelo acusado CARLOS TARCIANO [...], há a descrição dos procedimentos que deveriam ter sido realizados, e em grande parte delas está consignado expressamente que tais serviços deveriam ser prestados em pessoas portadoras de anomalia crânio facial. De igual modo, em todos os Laudos que serviram de base para preenchimento das APAC's, havia a discriminação do código do paciente/procedimento realizado por meio do Código Internacional de Doenças, qual seja, CID 10 Q 37.9, que se refere à 'Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada'./Dessa forma, cai por terra o argumento do acusado CARLOS TARCIANO de que não sabia da seletividade do programa por ele fiscalizado, ante a exaustividade de informações constantes nos documentos necessários a execução do programa, os quais foram manuseados por ele inúmeras vezes./Por outro lado, apesar de não existir prova nos autos de o acusado ter sido beneficiário direto do fato delituoso, os atos ilícitos por ele praticados possibilitaram que terceiros (dentistas que executavam o tratamento odontológico) auferissem efetivamente proveito patrimonial em prejuízo da União, circunstância esta suficiente para caracterizar o crime de estelionato./Aceitar a tese de defesa do acusado, na qual se restringe a argumentar que desconhecia a destinação dos atendimentos odontológicos, ensejaria no desprezo de todas as provas que instruem os presentes autos. Crer que o réu, graduado em odontologia, apesar de ter assinado inúmeras APAC's durante um período de sete meses, não sabia o significado de anomalia crânio-facial e da CID 10 Q 37.9 ou, mesmo que não soubesse, não ter pesquisado quais os casos que a patologia abrangia ou a que doença o aludido Código se referia, é ir contra o senso comum da razoabilidade./[...]/3) Da conduta dos réus MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...]:/[...]/Como se depreende dos autos, os acusados foram contratados para prestarem serviços odontológicos junto ao Município de Senador Pompeu, especificadamente para executar o programa de odontologia especializada, mediante o preenchimento de Laudos para Emissão de APAC's, percebendo parte do valor constante na Tabela SIA/SUS (contratos às fls. [...]) [...]/Durante a instrução processual todos os acusados, confirmando as demais provas





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

constantes nos autos e as declarações prestadas na fase inquisitorial, foram uníssonos em afirmarem que realizaram os procedimentos odontológicos em pessoas não portadoras de anomalia crânio-facial. [...] Como tese de defesa, arguíram eles que não sabiam que o programa era destinado a pessoas portadoras da referida anomalia e que o preenchimento dos aludidos Laudos eram executados conforme orientação do também acusado ANTÔNIO MARCOS [...]./Porém, entendo que há provas concretas de que os acusados tinham ciência da ilicitude praticada./Conforme se infere do documento de fls. [...], os acusados foram contratados para prestar serviços odontológicos especializados junto ao Município de Senador Pompeu, estando dentre suas funções, o preenchimento dos Laudos para Emissão de APAC's (v. cláusula segunda). Tal incumbência também lhes era estabelecida na Portaria n.º 431, de 14 de dezembro de 2000, que estabelece normas atinentes aos procedimentos odontológicos em pacientes portadores de Anomalia Crânio-Facial: [...]/Consoante se extrai do interrogatório prestado pelos acusados [...], constatou-se que eles, na qualidade de dentistas que executavam os serviços do programa especializado, preenchiam o Laudo para Emissão de APAC, mesmo que de forma parcial, denotando, pois, que tinham contato com a descrição expressa do nome do procedimento/hipótese de diagnóstico, bem como com o código 'CID Q.37.9'. [...]/Portanto, é indubitável que a responsabilidade sobre o preenchimento dos aludidos Laudos é dos dentistas executores dos procedimentos, e que por se tratar de ato privativo do profissional da odontologia, não poderia ser delegado a terceiros sem formação na área referida. Se os acusados compactuaram com a irregularidade, consentindo que os laudos fossem preenchidos, parcial ou totalmente, por outrem não responsável pelo procedimento, devem arcar com o ônus de sua conduta./Por outro lado, não há como se aceitar a tese de que não sabiam de que os valores por ele recebidos referiam-se a procedimentos de alta complexidade. Primeiro, porque os valores pagos eram bem superiores aos normalmente pagos pelos SUS pelos procedimentos de menor complexidade. Segundo, porque constam no laudo sempre a CID Q.37.9, e como profissionais da saúde tinham obrigação de saber que se refere à anomalia de natureza crânio-facial./De fato, existem nos referidos documentos três campos de preenchimento obrigatório que faziam menção de que o tratamento era destinado a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial. Para melhor visualização, relaciono todos os Laudos Odontológicos para Emissão de APAC's constantes nos autos, com as respectivas descrições do campo 'Nome do Procedimento', 'Hipótese de Diagnóstico' e 'CID', cujo preenchimento foi efetivado pelos ora acusados ou com a concordância deles: [...]/Depreende-se, pois, que todos os Laudos foram preenchidos com o mesmo CID, qual seja CID 10 Q.37.9, que se refere à 'Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada'. Da mesma forma, na maior parte dele, há descrição clarividente de que os procedimentos executados pelos acusados tinham como destinatários pacientes portadores de anomalia crânio-facial./Destaco, por oportuno, que, quando indagada em Juízo acerca do significado de 'anomalia crânio-facial', a acusada MARIA ELIZABETH [...] respondeu seguramente que são fissuras, lábio leporino e fissuras mais complexas, que jamais poderia ter sido feito lá (Senador Pompeu). Tinha que ser feito que em algum hospital e como Fortaleza já era referência, era tudo feito lá [...] denotando, pois, ser corriqueiro o conhecimento de tal conceito no âmbito odontológico. JOSIEL [...], no mesmo azo, apresentou significado semelhante./Portanto, é evidente que os acusados



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

tiveram amplo acesso aos diversos Laudos para Emissão de APAC's, bem como efetivaram o preenchimento deles, mesmo que parcialmente, nos quais constava a destinação específica do serviço realizado e a CID correspondente, tornando-se imperioso reconhecer que eles detinham conhecimento da seletividade do programa e, ainda assim, executaram o tratamento em pessoas não portadoras de anomalia crânio-facial, recebendo a contrapartida paga pelo SUS, caracterizando, pois, o crime de estelionato./De igual modo, o fato de seguir a orientação do então assessor e também acusado ANTÔNIO MARCOS [...] não rechaça a responsabilidade deles no delito em tela, já que a estrita obediência a mandamento de superior hierárquico somente exclui o crime se não for manifestamente ilegal./Mencione-se, por fim, que os réus MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...] foram os beneficiários diretos das vantagens ilícitas provenientes do programa instituído pelo Município, percebendo valores bem superiores ao que correspondiam aos serviços efetivamente prestados. Dessa forma, a diferença relevante dos preços pagos entre os serviços odontológicos realizados em pessoas com anomalia crânio-facial e em pacientes sem tal anomalia demonstra ainda mais a vontade livre e consciente de praticar o crime em evidência [...]" (trechos da sentença penal condenatória).

Finalmente, consigno que as sanções aplicadas pelo Julgador *a quo* mostram-se consentâneas com as regras do art. 12 da Lei nº 8.429/92 e com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (ressarcimento dos cofres públicos; perda dos bens/valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos réus, a servir à reparação; perda da função pública, que se impõe, inexistindo prova nos autos de que os réus não mais a detenham (como constante na sentença: "se ocuparem"); e proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, por 5 anos).

**Com essas considerações, nego provimento às apelações.**

É como voto.

**JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**  
Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 558383 CE (2007.81.01.000205-6)**  
**APTE : CARLOS TARCIANO TEIXEIRA DE ALMEIDA**  
**ADV/PROC : FRANCISCO DE ALBUQUERQUE NOGUEIRA**  
**APTE : FRANCISCO MINEIRO JÚNIOR E OUTROS**  
**ADV/PROC : FLÁVIO JACINTO DA SILVA**  
**APTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**APDO : OS MESMOS**  
**APDO : MARIA RABELO DE ALENCAR BEZERRA**  
**ADV/PROC : ZENALTO BEZERRA JÚNIOR E OUTROS**  
**APDO : ANTONIO CLIDENOR GENUÍNO DE MEDEIROS**  
**ADV/PROC : CELSO ALVES DE MIRANDA**  
**LIT ATIV : UNIÃO**  
**ORIGEM : 24ª VARA FEDERAL DO CEARÁ - CE**  
**RELATOR : JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI - Primeira Turma**

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERESSE RECURSAL. PRECLUSÃO INOCORRENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. SAÚDE BUCAL. SERVIÇOS ODONTOLÓGICOS. PORTARIA Nº 431/2000 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PREENCHIMENTO DE APAC (AUTORIZAÇÕES DE PROCEDIMENTO AMBULATORIAL DE ALTA COMPLEXIDADE). INSERÇÃO DE CÓDIGOS/DESCRIÇÕES ALUSIVOS A PROCEDIMENTOS EM PACIENTES PORTADORES DE ANOMALIAS CRÂNIO-FACIAIS (FENDA PALATINA/LÁBIO LEPORINO). ATENDIMENTO A PESSOAS SEM ESSA ANORMALIDADE. PAGAMENTO POR PROCEDIMENTOS NÃO REALIZADOS. DANO AO ERÁRIO (DIFERENÇA ENTRE OS VALORES DEVIDOS POR PROCEDIMENTOS ODONTOLÓGICOS EM PACIENTES COM E SEM ANOMALIAS) E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTS. 9º, 10, I E XII, E 11 DA LEI Nº 8.429/92. DOLO. DEMONSTRAÇÃO SUFICIENTE (SALVO QUANTO A DOIS RÉUS). MENSURAÇÃO DAS SANÇÕES. ATENDIMENTO ÀS REGRAS DO ART. 12 DA LEI Nº 8.429/92 E AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.

1. Apelações interpostas contra sentença absolutória de dois réus e condenatória de quatro, exarada em ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada com vistas à responsabilização dos demandados pelo desvio de verbas públicas federais, no Município de Senador Pompeu/CE, repassadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito de programa específico de saúde bucal regido



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

pela Portaria nº 431, de 14.11.2000, do Ministério da Saúde (dirigido a pacientes portadores de anomalias crânio-faciais).

2. Segundo o autor, os comportamentos ímprobos teriam consistido na utilização reiterada, durante alguns meses do ano de 2004, em "Autorizações de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade" (APAC) - documentos de preenchimento obrigatório no âmbito do programa -, de descrições/códigos de procedimentos odontológicos inapropriados, pois os registros se davam como se os pacientes fossem (quando, em verdade, não seriam) portadores de anomalias crânio-faciais (fenda palatina/lábio leporino), de modo que teria havido pagamento por procedimentos não realizados, gerando prejuízo aos cofres públicos no importe de R\$176.068,18 (valor atualizado até março de 2006, equivalente à diferença entre os montantes devidos por procedimentos odontológicos em pacientes com e sem anomalias, já que para os portadores de anormalidades os tratamentos seriam mais caros).

3. O autor recorre contra a conclusão sentencial de improcedência do pedido, no tangente a dois réus (o ex-Prefeito e a ex-Secretária Municipal de Saúde), ao passo que os quatro condenados (três odontólogos então prestadores dos serviços odontológicos e um odontólogo então auditor) recorrem, pugnando pela improcedência do pleito autoral em relação a eles.

4. Não configura preclusão lógica, a prejudicar a apelação interposta por membro do Ministério Público Federal, o fato de a referida instituição, antecedentemente, por outro de seus integrantes, em alegações finais, ter pugnado pela absolvição de dois dos réus. Isso porque, no rol dos princípios inerentes ao Ministério Público, insere-se a unidade, mas, igualmente, a independência funcional dos seus membros. "São princípios do Ministério Público a unidade e a indivisibilidade, assim como a independência funcional (art. 127, § 1º, CF). Assim, os membros do Ministério Público que se substituírem no processo não estão vinculados às manifestações anteriormente apresentadas pelos seus antecessores (HC n. 171.306/RJ, Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJe 4/11/2011). Presente, portanto, o interesse recursal" (STJ, 6T, REsp 1095253/DF, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, julgado em 18/04/2013, DJe 30/04/2013).

**Reconhecimento da existência de interesse recursal do *Parquet*, afastada a tese de ocorrência de preclusão.**

5. Tratando-se de recursos públicos federais, passíveis de controle de aplicação em instâncias federais, tendo a UNIÃO manifestado interesse em integrar a demanda, ajuizada essa pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, é de se reconhecer a competência da Justiça Federal ao seu processamento e julgamento. "[...] Conforme o entendimento jurisprudencial da Primeira Seção, 'o mero ajuizamento da ação pelo Ministério Público Federal, por entender estar configurado ato de improbidade administrativa, fixa a competência na Justiça Federal' (AgRg no AgRg no CC 104.375/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 04/09/2009). No mesmo sentido: CC 100.300/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 25/05/2009" (STJ, 1S, AgRg no CC



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

122.629/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, julgado em 13/11/2013, DJe 02/12/2013). **Afirmação da competência da Justiça Federal.**

6. Os recursos públicos federais telados chegaram ao Município de Senador Pompeu/CE oriundos do SUS, com destinação específica, qual seja, fazer frente às despesas com procedimentos odontológicos de pessoas portadoras de anomalias crânio-faciais (fenda palatina/lábio leporino), segundo a dicção da Portaria nº 431/2000 do Ministério da Saúde. Esse ato normativo excluiu tais procedimentos especializados do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS), integrando-os, ato contínuo, em tabela específica, como um SUS diferenciado (não atinente à atenção básica e não atendido pelos recursos ordinários destinados à saúde bucal), em virtude da especificidade e da complexidade, que, inclusive, os tornam procedimentos mais dispendiosos, com preços mais elevados, comparativamente com os de mesma natureza prestados a pessoas sem deformidades buco-maxilo-faciais. De acordo com o ato normativo em comento, a recategorização (ao Sistema de Autorização de Procedimentos Ambulatoriais de Alta Complexidade/Custo - APAC/SIA) se deu relação aos seguintes tratamentos, reputados de "alta complexidade" e de "alto custo": ortodontia ("instalação de aparelhos em **pacientes com anomalias crânio-faciais**" e "manutenção de aparelhos em **pacientes com anomalias crânio-faciais**"); próteses odontológicas ("tratamento protético em **pacientes com anomalias crânio-faciais**", próteses removíveis e fixas); odontologia cirúrgica ("cirurgia de dente incluso em **pacientes com anomalias crânio-faciais**"); implantodontia ("implante dentário osteointegrado em **pacientes com anomalias crânio-faciais**"). **Ou seja, é explícita a descrição do público a ser atendido com os recursos especiais na área de odontologia: os pacientes com anomalias crânio-faciais (*id est*, pacientes fissurados labiais e palatais, de acordo com os CID 10 listados na Portaria em alusão: Q35 - Fenda palatina, Q36 - Fenda labial, Q37 - Fenda labial com fenda palatina e Q38 - Outras malformações congênitas da língua, da boca e da faringe). O que aconteceu em Senador Pompeu/CE foi que os recursos públicos federais mencionados foram desembolsados para pagar por procedimentos realizados em pessoas sem anomalias, como se fossem portadoras de deformidades crânio-faciais, assim sendo, falsamente, identificadas pelos responsáveis nos documentos de emissão obrigatória ao pagamento.**

7. De conformidade com a Portaria nº 431/2000 do Ministério da Saúde (art. 4º), são documentos obrigatórios no âmbito do APAC/SIA: 1º Laudo Técnico para Emissão de APAC de Odontologia ("Documento que justifica, perante o órgão autorizador, a solicitação dos procedimentos **devendo ser corretamente preenchido pelo odontólogo responsável pelo paciente**. O Laudo será preenchido em duas vias, sendo a 2ª via encaminhada juntamente com a APAC-I/Formulário para a Unidade onde será realizado o procedimento e a 1ª via arquivada no órgão autorizador"); 2º APAC-I/Formulário ("Documento destinado a autorizar a realização de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade/custo, devendo ser preenchido em duas vias pelos autorizadores. A



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

2ª via ficará arquivada na Unidade prestadora de Serviço UPS, onde será realizado o procedimento e a 1ª via arquivada no órgão autorizador"); 3º Controle de Frequência Individual ("Documento destinado a comprovar, por meio da assinatura do paciente ou seu responsável, a realização do procedimento"); 4º APAC-II/Meio Magnético ("Instrumento destinado ao registro de informações, identificação do paciente e cobrança dos procedimentos ambulatoriais de alta complexidade/custo"). **In casu, o Laudo Técnico para Emissão de APAC de Odontologia e o APAC-I/Formulário (esse, depois, transmitido pela via magnética) - documentos específicos, repita-se, para os casos de procedimentos odontológicos de alta complexidade, quais sejam os alusivos aos portadores de anomalias crânio-faciais - eram preenchidos com os códigos/descrições próprios a esses procedimentos de alta complexidade e o CID (Classificação Internacional de Doenças) 10 Q37.9 (= "Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada"), sem correspondência, contudo, com os serviços odontológicos efetivamente realizados, já que esses eram efetivados em pessoas sem qualquer deformidade, sendo executados, inclusive, nos consultórios particulares dos odontólogos contratados pelo Município para a prestação de serviço de odontologia. Sublinhe-se que é incontroverso que nenhum dos pacientes atendidos era portador de anomalia crânio-facial, assim tendo expressamente declarado os odontólogos envolvidos no caso, repousando nos autos, outrossim, os Laudos Técnicos e os APAC-I/Formulários, com os correspondentes códigos/descrições de procedimentos e CID descompassados da realidade.**

8. Como destacado na sentença, a leitura dos autos, com a apreciação das provas, não confere segurança à conclusão de que os então Prefeito e Secretária Municipal de Saúde tivessem conhecimento do que estava acontecendo em relação a esse programa, notadamente porque essa ciência pressupunha um conhecimento técnico (especialmente sobre códigos de procedimentos odontológicos e CID) que, a toda evidência, eles não tinham, já que o ex-Prefeito tem segundo grau incompleto e a ex-Secretária Municipal é formada em Letras. Ademais, a própria dinâmica conferida aos procedimentos telados evidencia o papel definidor dos profissionais da área de odontologia, aos quais incumbia, por imposição dos instrumentos normativos de regência, o preenchimento do laudo técnico de justificação dos procedimentos, sendo elementos destacados do campo "Justificativa do Procedimento", do Laudo Técnico, a "Hipótese Diagnóstica" e o "CID 10".

**9. De outro lado, a responsabilidade dos odontólogos envolvidos no caso, réus nesta demanda, é patente, tanto a dos prestadores dos serviços de odontologia, quanto a do odontólogo-auditor a quem cabia a fiscalização e a autorização dos procedimentos recomendados pelos odontólogos contratados para a prestação de serviços de odontologia, e a sentença condenatória está devidamente fundamentada nessa linha.**

9.1. A assinatura do odontólogo-auditor, por ele reconhecida como de seu punho, está nos Laudos Técnicos e nos APAC-I/Formulários. Ele chancelou, com sua



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

autoridade de fiscalizador, os Laudos Técnicos emitidos com os códigos/descrições e CID 10 de procedimentos para pacientes com lábio leporino, sem correspondência com a realidade, na qual atendidos pacientes sem qualquer deformidade. Os códigos/descrições dos procedimentos destinados a pacientes com anomalias crânio-faciais igualmente foram lançados nos APAC-I/Formulários, que ele assina como autorizador. Referido réu mostrou-se ciente, quanto ao fato de que, na realidade, os pacientes tratados não eram portadores de anomalias, atribuindo sua participação no caso à sua inexperiência, por se tratar de recém-formado no seu primeiro emprego e confiado na retidão da orientação de terceiros. Essa justificativa, contudo, não tem sustentação, por dois motivos principais: a) é do conhecimento comum que auditar significa acompanhar o desenvolvimento de atividades em favor de sua normalidade e regularidade, de modo que ao ser contratado como auditor o réu CARLOS TARCIANO tinha, ainda que minimamente, sobretudo por sua formação universitária, noção das responsabilidades inerentes à função que desempenharia, notadamente porque dentre elas estava a de "autorizar" os procedimentos sugeridos pelos demais odontólogos, em documentos que embasariam o desembolso dos recursos públicos. Por isso, deveria se cercar de cautelas mínimas, dentre as quais a de verificar a conformidade da identificação do procedimento (isso é o mínimo). Se não o fez, assumiu o risco de ratificar ilegalidades, inclusive com dano ao erário, por elas, portanto, devendo responder, ainda que ao seu patrimônio pessoal não tenham vertido os recursos públicos desviados; b) códigos/descrições de procedimentos odontológicos e CID 10 são aspectos básicos da formação universitária na área de saúde, não sendo crível que ele desconhecesse esses dados, muito menos aceitável que pretenda livrar-se da responsabilidade, imputando a outrem, que não é da área de saúde, o efetivo conhecimento desses códigos/descrições e CID. Mesmo que esse outrem fosse seu superior, no serviço público - que nem era -, ainda assim, ilegalidades não encontram justificativa no respeito à hierarquia. É dever do agente público se recusar a cometer ilegalidades determinadas pelos que se encontrem em posição funcional hierarquicamente superior.

9.2. os odontólogos prestadores dos serviços, de seu lado, reconheceram como suas as letras apenas do campo "Observações" do Laudo para Emissão de APC (com a descrição do problema dentário - ausência de dentes, dentes apinhados etc - e a sugestão de procedimento), negando, contudo, em Juízo, que conhecessem o programa e que tivessem lançado, eles mesmos, código e nome do procedimento, a hipótese diagnóstica e o CID 10, que eram apostos sob orientação de terceiro, que seria um coordenador "importador" de modelo de outro Município (Quixeramobim/CE). Ainda que não tivessem eles mesmos, de próprio punho, lançado os mencionados códigos/descrição, hipótese diagnóstica e CID, não deixariam de ter responsabilidade em relação a isso, já que, segundo a norma de regência (e de acordo com o contrato que assinaram junto à Prefeitura para a prestação dos serviços - cf. cláusula segunda), eram eles que deveriam inserir esses dados, por sua natureza técnica, a servir, inclusive, de embasamento aos não



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

técnicos no assunto, que cuidariam apenas da parte burocrática, por, obviamente, não deterem o domínio da área de saúde especializada. Não é crível que desconhecêssem, por suas formações universitárias, os significados de "alta complexidade", "anomalias crânio-faciais", o CID 10, tendo, a despeito da perfeita compreensão, elaborado laudos técnicos de procedimentos em pessoas sem deformações, como se elas fossem portadoras das anomalias a cujo tratamento se destinavam os recursos públicos. Ademais, foram eles os grandes beneficiados, em termos financeiros, com a liberação indevida dos recursos públicos, já que, na forma da contratação, recebiam um percentual (75%, segundo declararam) sobre o desembolso, ou seja, sobre um montante já inchado, por se destinar a procedimentos mais custosos, que nunca foram realizados.

**10. Optando livremente por comportamentos ilícitos, cientes do que estavam fazendo (o dolo é evidente), os réus odontólogos - os únicos com conhecimento técnico e com autoridade profissional para impedir o malfeito - cometeram improbidade administrativa, causando dano ao erário e enriquecendo-se ilicitamente, além de violarem os princípios regentes da Administração Pública.**

11. "[...] 2) Da conduta do réu CARLOS TARCIANO [...] / De igual modo, analisando todo o conjunto probatório existente nos autos, verifica-se que a autoria delitiva em relação a CARLOS TARCIANO [...] restou comprovada. / Inicialmente, registro que o acusado foi nomeado em junho/2004 para exercer a função de Odontólogo Auditor/Autorizador junto à Secretaria de Saúde do Município de Senador Pompeu/CE, especificadamente para fiscalizar a realização dos procedimentos odontológicos de alta complexidade e subscrever às respectivas APAC's (Portaria e Contrato [...]). Segundo informações constantes dos autos, em comunhão com os depoimentos prestados na fase inquisitorial e ratificados em Juízo, após constatar a execução dos serviços em pacientes sem anomalia crânio-facial, assinava a APAC, autorizando, pois, o repasse das verbas à municipalidade para arcar com os custos do programa. / Tal conduta foi confessada pelo referido réu durante toda a persecução penal, tendo o acusado utilizado como tese de defesa o fato de que desconhecia que o programa era destinado à categoria específica de portadores de anomalia crânio-facial. [...] / Embora o acusado alegue que não tinha conhecimento de que o programa era destinado a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial, ressaltando inclusive sua inexperiência profissional, já que era recém-formado à época dos fatos, sua escusa não pode ser aceita. / Isso porque, conforme já ressaltado, a Portaria nº 431 do Ministério da Saúde é específica em cobrir apenas procedimentos relacionados a pacientes portadores de lábio leporino, lábio palatino e de outras anomalias congênitas dos lábios, não havendo margem de dúvida, portanto, quanto ao âmbito de sua aplicação. / Por outro lado, tratando-se de norma técnica, diretamente relacionada ao serviço prestado, não poderiam os profissionais envolvidos - odontólogos, auditores, e servidores da Prefeitura responsáveis pela emissão das APAC's -, desconhecer o conteúdo da portaria, cujos códigos utilizados para a geração da guia de autorização do procedimento são descritivos,





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

não deixando margem de dúvida para qual grupo de pacientes se destina o serviço. Sob tal ótica, não há como se acatar a tese do réu de que teria apenas seguido as orientações do então assessor ANTÔNIO MARCOS [...], tendo em vista a clareza da norma, além de que, ainda que subordinado funcionalmente à Administração Municipal, detinha independência técnica na sua área de atuação (odontologia), não sendo obrigado, desse modo, a pactuar com a irregularidade emanada de seus superiores. Ressalte-se, outrossim, que o estrito cumprimento de ordem superior somente exclui a culpabilidade se não manifestamente ilegal, nos termos do art. 22 do Código Penal./Está comprovado, dessa forma, que a conduta do acusado CARLOS TARCIANO, ao autorizar a cobrança das verbas atinentes a serviços odontológicos de alta complexidade em pacientes que não eram portadoras de anomalia crânio-facial, resultando em pagamento a terceiros (MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...]) superior ao que lhes era devido, causou prejuízo à Administração Pública Federal, concorrendo, assim, no cometimento do delito em questão. Aliás, sua conduta, ao cancelar como regular o procedimento odontológico realizado, consistia justamente em conferir legitimidade às APAC's emitidas, viabilizando, assim, a apropriação indevida dos recursos públicos./Com efeito, de acordo com as provas constantes nos autos, as APAC's eram confeccionadas com base no Laudo Odontológico, cujo preenchimento era de responsabilidade do dentista executor do procedimento, nos termos do art. 4º da Portaria MS n.º 431/2000. Apesar de não ser o responsável por tal ofício, o acusado em questão subscrevia as APAC's previamente preenchidas pela servidora VILEUDA [...], dando como efetuados os procedimentos de alta complexidade, que na verdade jamais ocorreram./Note-se que em todos os Laudos e Autorizações, além de constar o nome da CID, havia a descrição do procedimento a ser executado, sempre com referência de que os tratamentos eram destinados a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial, circunstância esta que rechaça, por completo, a tese do acusado de que não sabia a quem se destinada os procedimentos ali executados. [...]/De se ver, pois, que em todas as APAC's, devidamente subscritas pelo acusado CARLOS TARCIANO [...], há a descrição dos procedimentos que deveriam ter sido realizados, e em grande parte delas está consignado expressamente que tais serviços deveriam ser prestados em pessoas portadoras de anomalia crânio facial. De igual modo, em todos os Laudos que serviram de base para preenchimento das APAC's, havia a discriminação do código do paciente/procedimento realizado por meio do Código Internacional de Doenças, qual seja, CID 10 Q 37.9, que se refere à 'Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada'./Dessa forma, cai por terra o argumento do acusado CARLOS TARCIANO de que não sabia da seletividade do programa por ele fiscalizado, ante a exaustividade de informações constantes nos documentos necessários a execução do programa, os quais foram manuseados por ele inúmeras vezes./Por outro lado, apesar de não existir prova nos autos de o acusado ter sido beneficiário direto do fato delituoso, os atos ilícitos por ele praticados possibilitaram que terceiros (dentistas que executavam o tratamento odontológico) auferissem efetivamente proveito



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

patrimonial em prejuízo da União, circunstância esta suficiente para caracterizar o crime de estelionato./Aceitar a tese de defesa do acusado, na qual se restringe a argumentar que desconhecia a destinação dos atendimentos odontológicos, ensejaria no desprezo de todas as provas que instruem os presentes autos. Crer que o réu, graduado em odontologia, apesar de ter assinado inúmeras APAC's durante um período de sete meses, não sabia o significado de anomalia crânio-facial e da CID 10 Q 37.9 ou, mesmo que não soubesse, não ter pesquisado quais os casos que a patologia abrangia ou a que doença o aludido Código se referia, é ir contra o senso comum da razoabilidade./[...]3) Da conduta dos réus MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...]:[...]Como se depreende dos autos, os acusados foram contratados para prestarem serviços odontológicos junto ao Município de Senador Pompeu, especificadamente para executar o programa de odontologia especializada, mediante o preenchimento de Laudos para Emissão de APAC's, percebendo parte do valor constante na Tabela SIA/SUS (contratos às fls. [...]) [...]/Durante a instrução processual todos os acusados, confirmando as demais provas constantes nos autos e as declarações prestadas na fase inquisitorial, foram uníssonos em afirmarem que realizaram os procedimentos odontológicos em pessoas não portadoras de anomalia crânio-facial. [...] Como tese de defesa, arguiram eles que não sabiam que o programa era destinado a pessoas portadoras da referida anomalia e que o preenchimento dos aludidos Laudos eram executados conforme orientação do também acusado ANTÔNIO MARCOS [...]./Porém, entendo que há provas concretas de que os acusados tinham ciência da ilicitude praticada./Conforme se infere do documento de fls. [...], os acusados foram contratados para prestar serviços odontológicos especializados junto ao Município de Senador Pompeu, estando dentre suas funções, o preenchimento dos Laudos para Emissão de APAC's (v. cláusula segunda). Tal incumbência também lhes era estabelecida na Portaria n.º 431, de 14 de dezembro de 2000, que estabelece normas atinentes aos procedimentos odontológicos em pacientes portadores de Anomalia Crânio-Facial: [...]Consoante se extrai do interrogatório prestado pelos acusados [...], constatou-se que eles, na qualidade de dentistas que executavam os serviços do programa especializado, preenchiam o Laudo para Emissão de APAC, mesmo que de forma parcial, denotando, pois, que tinham contato com a descrição expressa do nome do procedimento/hipótese de diagnóstico, bem como com o código 'CID Q.37.9'./[...]Portanto, é indubitável que a responsabilidade sobre o preenchimento dos aludidos Laudos é dos dentistas executores dos procedimentos, e que por se tratar de ato privativo do profissional da odontologia, não poderia ser delegado a terceiros sem formação na área referida. Se os acusados compactuaram com a irregularidade, consentindo que os laudos fossem preenchidos, parcial ou totalmente, por outrem não responsável pelo procedimento, devem arcar com o ônus de sua conduta./Por outro lado, não há como se aceitar a tese de que não sabiam de que os valores por ele recebidos referiam-se a procedimentos de alta complexidade. Primeiro, porque os valores pagos eram bem superiores aos normalmente pagos pelos SUS pelos



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

procedimentos de menor complexidade. Segundo, porque constam no laudo sempre a CID Q.37.9, e como profissionais da saúde tinham obrigação de saber que se refere à anomalia de natureza crânio-facial./De fato, existem nos referidos documentos três campos de preenchimento obrigatório que faziam menção de que o tratamento era destinado a pessoas portadoras de anomalia crânio-facial. Para melhor visualização, relaciono todos os Laudos Odontológicos para Emissão de APAC's constantes nos autos, com as respectivas descrições do campo 'Nome do Procedimento', 'Hipótese de Diagnóstico' e 'CID', cujo preenchimento foi efetivado pelos ora acusados ou com a concordância deles: [...]/ Depreende-se, pois, que todos os Laudos foram preenchidos com o mesmo CID, qual seja CID 10 Q.37.9, que se refere à 'Fenda do palato com fenda labial unilateral, não especificada'. Da mesma forma, na maior parte dele, há descrição clarividente de que os procedimentos executados pelos acusados tinham como destinatários pacientes portadores de anomalia crânio-facial./Destaco, por oportuno, que, quando indagada em Juízo acerca do significado de 'anomalia crânio-facial', a acusada MARIA ELIZABETH [...] respondeu seguramente que são fissuras, lábio leporino e fissuras mais complexas, que jamais poderia ter sido feito lá (Senador Pompeu). Tinha que ser feito que em algum hospital e como Fortaleza já era referência, era tudo feito lá [...] denotando, pois, ser corriqueiro o conhecimento de tal conceito no âmbito odontológico. JOSIEL [...], no mesmo azo, apresentou significado semelhante./Portanto, é evidente que os acusados tiveram amplo acesso aos diversos Laudos para Emissão de APAC's, bem como efetivaram o preenchimento deles, mesmo que parcialmente, nos quais constava a destinação específica do serviço realizado e a CID correspondente, tornando-se imperioso reconhecer que eles detinham conhecimento da seletividade do programa e, ainda assim, executaram o tratamento em pessoas não portadoras de anomalia crânio-facial, recebendo a contrapartida paga pelo SUS, caracterizando, pois, o crime de estelionato./De igual modo, o fato de seguir a orientação do então assessor e também acusado ANTÔNIO MARCOS [...] não rechaça a responsabilidade deles no delito em tela, já que a estrita obediência a mandamento de superior hierárquico somente exclui o crime se não for manifestamente ilegal./Mencione-se, por fim, que os réus MARIA ELIZABETH [...], FRANCISCO [...] e JOSIEL [...] foram os beneficiários diretos das vantagens ilícitas provenientes do programa instituído pelo Município, percebendo valores bem superiores ao que correspondiam aos serviços efetivamente prestados. Dessa forma, a diferença relevante dos preços pagos entre os serviços odontológicos realizados em pessoas com anomalia crânio-facial e em pacientes sem tal anomalia demonstra ainda mais a vontade livre e consciente de praticar o crime em evidência [...]" (trechos da sentença penal condenatória).

12. As sanções aplicadas pelo Julgador *a quo* mostram-se consentâneas com as regras do art. 12 da Lei nº 8.429/92 e com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (ressarcimento dos cofres públicos; perda dos bens/valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos réus, a servir à reparação; perda da função pública, que se impõe, inexistindo prova nos autos de que os réus não



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**  
**GABINETE DO JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**

mais a detenham (como constante na sentença: "se ocuparem"); e proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, por 5 anos).

**13. Pelo desprovimento das apelações.**

**ACÓRDÃO**

Vistos e relatados os presentes autos, DECIDE a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, negar provimento às apelações, nos termos do relatório e voto anexos, que passam a integrar o presente julgamento.

Recife, 10 de julho de 2014. (Data do julgamento)

**JUIZ FRANCISCO CAVALCANTI**  
Relator