



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

Gabinete do Desembargador Federal *Élio Siqueira Filho*

**APELAÇÃO CRIMINAL (ACR) Nº 15467/PB (2009.82.02.002395-0)**  
**APTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**APDO : CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA**  
**ADV/PROC : PAULO SABINO DE SANTANA (PB009231)**  
**APDO : ADJAMILTON PEREIRA DE ARAUJO (PB005768)**  
**ADV/PROC : JURAMIR OLIVEIRA DE SOUSA (PB010644) E OUTRO**  
**ORIGEM : 8ª VARA FEDERAL DA PARAÍBA (COMPETENTE P/ EXECUÇÕES PENAS) - PB**  
**RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO SIQUEIRA FILHO - 1ª TURMA**

## RELATÓRIO

**O Senhor DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO SIQUEIRA FILHO:** Cuida-se, em suma, de julgamento de apelo ministerial interposto em face da absolvição dos denunciados, ora apelados, CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA e ADJAMILTON PEREIRA DE ARAÚJO – na condição, à época dos fatos, de Prefeito e de ex-Secretário de Saúde do Município de Cajazeiras/PB, respectivamente –, decretada na Sentença de fls. 876/883-v. (vol. 04), com base no art. 386, VII, do CPP, quanto às imputações da prática das condutas típicas previstas no art. 1º, incisos III – utilização de recursos federais da conta do Piso de Atenção Básica (PAB) em finalidade diversa – e V – realização de pagamentos das equipes do Programa Saúde da Família, mesmo com elevado percentual de absenteísmo, em desacordo com as normas de Atenção Básica –, ambos do Decreto-Lei nº 201/67, c/c o art. 29 do Código Penal.

Registre-se a anulação de veredicto anterior (fls. 751/771), operada por força de Decisão (fls. 809/813), que resolveu embargos declaratórios, em razão, à época, da incompetência absoluta do juízo de primeiro grau – em face de prerrogativa de foro de Secretário de Estado.

Por intermédio das razões recursais de fls. 895/899-v, busca o Ministério Público Federal, ora apelante, a reforma integral do decreto absolutório, para o fim de condenar os apelados em epígrafe pelo cometimento dos delitos antes referenciados, por entender, após longo arrazoado fático-jurídico, patenteadas, à saciedade, a autoria e a materialidade delituosas em desfavor dos mesmos, na forma em que delineadas na denúncia e confirmadas na instrução processual, tanto em relação ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica, quanto aos pagamentos efetuados em prol de equipes do Programa Saúde da Família, sem a devida prestação dos serviços.

Contrarrazões, pelos recorridos, apresentadas às fls. 905/917 e 919/930.



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

Às fls. 934/940, Parecer ministerial – *Custos Legis* – pelo provimento, somente em parte, do recurso em causa, para o fim de condenar os apelados como incurso, unicamente, no art. 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/67.

**É o relatório.** Dispensada a Revisão, nos termos regimentais (crimes apenados com penas de detenção)



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

Gabinete do Desembargador Federal **Élio Siqueira Filho**

**APELAÇÃO CRIMINAL (ACR) Nº 15467/PB (2009.82.02.002395-0)**  
**APTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**APDO : CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA**  
**ADV/PROC : PAULO SABINO DE SANTANA (PB009231)**  
**APDO : ADJAMILTON PEREIRA DE ARAUJO (PB005768)**  
**ADV/PROC : JURAMIR OLIVEIRA DE SOUSA (PB010644) E OUTRO**  
**ORIGEM : 8ª VARA FEDERAL DA PARAÍBA (COMPETENTE P/ EXECUÇÕES PENAIS) - PB**  
**RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO SIQUEIRA FILHO - 1ª TURMA**

### VOTO

**O Senhor DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO SIQUEIRA FILHO:** Deve ser afastada a necessidade de modificação da sentença recorrida de fls. 876/883-v. (vol. 04), tanto pela escorreita fundamentação jurídica empregada, quanto pelo senso de fiel aplicação dos princípios – entre outros – da razoabilidade e da proporcionalidade, na aferição, pelo sentenciante, da procedibilidade da acusação descrita na denúncia, que se revelou, após a instrução processual, insuficientemente apta à responsabilização penal dos dois denunciados, ora apelados.

Segue a suma da identificação dos acusados, ora apelados:

- CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA: Prefeito do Município de Cajazeiras/PB, à época dos fatos, ou seja, entre março de 2005 a abril de 2006,

e

- ADJAMILTON PEREIRA DE ARAÚJO: Secretário de Saúde da aludida municipalidade, à época dos fatos descritos na peça acusatória.

Adiante, a síntese, formulada pelo julgador, da imputação que deu azo à deflagração da persecução em causa, a saber, do cometimento, em tese, das figuras típicas dispostas no art. 1º, incisos III e V, do Decreto-Lei nº 201/67, c/c o art. 29 do Código Penal, *verbis*:

“Na denúncia de fls. 03/07, historiou o presentante do Órgão Ministerial que os acusados, de forma livre e consciente, no período de março de 2005 a abril de 2006, teriam aplicado, em finalidade diversa, verbas públicas repassadas pelo Ministério da Saúde por meio do Programa de Atenção Básica à Saúde, bem como teriam realizado pagamentos das equipes do Programa Saúde da Família - mesmo com elevado percentual de absenteísmo - em desacordo com as normas da Atenção Básica.



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

Ademais, a Controladoria-Geral da União - CGU, após o 21º Sorteio de Unidades Municipais, realizou Auditoria nº 831 no Município de Cajazeiras/PB, ocasião em que teria constatado o emprego, no período de março de 2005 a abril de 2006, do montante de R\$ 39.624,36 (trinta e nove mil, seiscentos e vinte e quatro reais e trinta e seis centavos) em pagamentos que não se coadunariam com os objetivos inerentes à Atenção Básica.

Além disso, a CGU teria detectado ainda elevado percentual de absenteísmo dos profissionais das Equipes de Saúde da Família durante os exercícios de 2005 e 2006, sendo que, mesmo diante de tal fato, teriam os acusados realizado o pagamento integral de tais equipes, sem a verificação da frequência dos profissionais contratados, em total desobediência ao disposto nas Portarias n.ºs 1.886/97-GM/MS e 267/01-GM/MS, a Resolução n.º CIB/PB n.º 43/2000 e ao art. 63, § 2.º, III, da Lei n.º 4.320/64.”

(Sentença, excertos de fls. 876).

Pois bem. Impõe-se reconhecer o acerto da absolvição dos denunciados CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA e ADJAMILTON PEREIRA DE ARAÚJO, vez que o magistrado sentenciante registrou, de forma exaustiva, inegavelmente técnica e fulcrada em coerente análise de todo o acervo de informes probatórios dos autos, a ausência de provas capazes de alicerçar um decreto condenatório, notadamente em razão da insuficiência de elementos acusatórios pontuais, acerca da presença, no agir dos denunciados, do elemento subjetivo, psíquico-volitivo, motivador da perpetração das condutas antes referenciadas – que se exigem dolosas – e descritas na denúncia.

Tem-se, nessa linha, no que diz respeito ao enfrentamento da primeira imputação, os excertos analíticos adiante reproduzidos:

**“2.2.2. Do crime previsto no art. 1º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201/1967 - utilização de recursos federais da conta do Piso de Atenção Básica (PAB) em finalidade diversa.**

Na espécie, o órgão acusatório repousa sua tese na materialidade delitiva através das conclusões do Relatório de Fiscalização n.º 831/2006 da CGU (fls. 14/15 - Vol. I do PA n.º 1.24.002.000133/2009-15), das notas de empenho (fls. 65, 69, 84, 86, 91, 96, 99, 104, 110, 115, 132, 134) e dos extratos bancários constantes às fls. A1003/A1025 e A1026/A1031 do Anexo 3.

Cumpre destacar que, do exame dos extratos bancários acostados aos autos pela defesa (fls. 52, 62, 83, 90, 95, 98, 102/103, 108, 114, 130/131, 138), contrapostos às cópias dos cheques emitidos (fls. A147, A163, A290, A960, A1295, A1317, A599 - Anexos 1, 2 e 3), verifica-se que as despesas empenhadas descritas na denúncia foram pagas com recursos depositados na conta corrente n.º 58.051-1, agência 0099-X,



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

de titularidade da Prefeitura Municipal de Cajazeiras - Fundo Municipal de Saúde.

Assim, a tese da defesa no sentido de que os cheques teriam sido sacados da conta do Fundo Municipal de Saúde merece guarida, em princípio..

Ocorre que, da análise dos extratos bancários colacionadas às fls. A1003/A1025 e A1026/A1031 do Anexo 3, observa-se que os recursos do PAB, conquanto creditados na conta corrente n.º 58.050-3, agência 0099-X **eram, posteriormente, transferidos para a conta do Fundo Municipal de Saúde acima referida. E foi justamente a conta corrente n.º 58.051-1, agência 0099-X, a qual contava com a transferência da verba oriunda do PAB, que foi utilizada para o pagamento das despesas indicadas na denúncia, quais sejam:**

(...).

(...).

(...).

Quanto às transferências entre as contas, os recursos do PAB (58.050-3) foram repassados para a conta do Fundo Municipal de Saúde (n.º 58.051-1), da seguinte forma: em 11.01.2005, R\$ 135.311,98; em 01.02.2005, R\$ 214.436,00; em 18.02.2005, R\$ 205.197,45; em 16.03.2005, R\$ 194.795,00; em 10.05.2005, R\$ 71.046,81; em 13.05.2005, R\$ 195.956,98; em 14.06.2005, R\$ 17.116,02; em 16.06.2005, R\$ 209.996,81; em 19.07.2005, R\$ 209.996,81; em 16.08.2005, R\$ 209.996,81; em 20.09.2005, R\$ 209.996,81; em 19.10.2005, R\$ 200.868,98; em 16.11.2005, R\$ 69.940,83; em 28.11.2005, R\$ 149.407,81; em 20.12.2005, R\$ 174.950,00; em 26.12.2005, R\$ 71.102,81; em 17.01.2006, R\$ 73.913,79; em 25.01.2006, R\$ 139.739,02; em 22.02.2006, R\$ 10.478,26; em 24.02.2006, R\$ 85.303,14; em 08.03.2006, R\$ 114.406,45; em 22.03.2006, R\$ 71.148,21 (fls. A1003/A1025 e A1026/A1031 do Anexo 3).

Diante dessa evidência, o que se percebe é que a conduta irregular dos demandados está na transferência de recursos entre contas que não poderia fazê-lo, sob pena de se tornar inócua a separação entre as contas vinculadas a cada uma das despesas obrigatórias e pré-determinadas.

No entanto, a despeito da irregularidade acima apontada, para a caracterização do crime em tela, faz-se necessário a prova inconteste do elemento subjetivo, especialmente da intenção deliberada de dar destino diverso do previsto em lei a verba pública.

Com efeito, de acordo com o disposto no art. 3º, §1º e § 2º, da Portaria GM/MS n.º 3.295/98 do Ministério da Saúde, os recursos federais do Piso de Atenção Básica - PAB se destinam exclusivamente à execução de ações e serviços de atenção básica à saúde definidos



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

no Manual para Organização da Atenção Básica, sendo vedada a sua utilização como fonte substitutiva aos recursos próprios aplicados em saúde pelos Municípios.

Não há dúvidas que o então Prefeito e o Secretário Municipal de Saúde eram os principais responsáveis pela gestão das verbas do PAB, cabendo, portanto, a eles, a regular aplicação de tais recursos exclusivamente na execução de ações e serviços de atenção básica à saúde, nos termos do que prevê a Portaria n.º 3.295/98 do Ministério da Saúde.

Quanto ao ponto, cumpre registrar que os cheques emitidos para pagamento das despesas objeto da denúncia foram assinados conjuntamente pelos acusados, aos quais incumbia a administração tanto da conta em que eram creditados os repasses do PAB (n.º 58.050-3), quanto da conta bancária do Fundo Municipal de Saúde (n.º 58.051-1), de onde saiu o dinheiro para pagamento de despesas referidas na denúncia.

Dito isso, cumpre destacar, consoante exposto acima, da análise dos extratos bancários de fls. A1003/A1025 e A1026/A1031 do Anexo 3, que os recursos do PAB, após creditados na conta corrente n.º 58.050-3, agência 0099-X, eram transferidos para a conta do Fundo Municipal de Saúde (n.º 58.051-1, agência 0099-X), de onde eram originados os pagamentos das despesas indicadas na tabela supra.

Não há dúvidas de que os recursos provenientes do Programa Piso de Atenção Básica - PAB Fixo apenas podem ser utilizados em ações relativas à saúde. Todavia, deve-se ter em mente que determinada despesa, embora não seja feita diretamente em ações de saúde, como por exemplo, a compra de remédios ou de equipamentos médicos, pode ser efetuada de forma indireta, é o que ocorre quando se paga faturas de água e energia de estabelecimentos em que funcionem núcleos relativos à saúde, aquisição de peças para veículo que faz o transporte de pacientes para realizarem tratamento médico na capital (por não existir no município o devido tratamento), locação de imóvel em que funcionem unidades de saúde, pagamento de vencimentos e diárias de servidores da área da saúde, entre outras.

Ademais, para a obtenção de resultados na área da saúde, objetivo do Programa Piso de Atenção Básica - PAB, os gastos indiretos devem ser considerados, a finalidade do Programa tem que ser analisada e ponderada, as despesas não devem se restringir apenas a atividade fim, pois diversas atividades intermediárias devem ser levadas em conta e isso não pode ser considerado como desvirtuamento do Programa em tela.

Nesse sentido, confira-se os seguintes precedentes do egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região:



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

(...).

(...).

Embora o MPF alegue a independência das instâncias cível e criminal, não se está vedado ao juiz levar em consideração para seu convencimento, a despeito de não ter havido o trânsito em julgado, postura adotada pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região na qual já se debruçou sobre os mesmos fatos ora em apuração no bojo dos autos da ação cível de improbidade administrativa e confirmou a sentença prolatada naqueles autos (2009.82.02.002396-1) que julgou improcedentes os pedidos no sentido de não se vislumbrou ato de improbidade pela prática imputada pelo MPF (fls. 864/868).

Ora, não se pode descartar o fato de que a aplicação do Direito Penal se constitui em ultima ratio dentre os instrumentos de controle social, ou seja, não havendo comprovação inequívoca de ato lesivo com prática de dolo, má-fé e desonestidade para seara cível, da mesma forma, dificilmente poder-se-ia demonstrar o contrário na capitulação de um tipo penal, pertencente a ramo jurídico mais gravoso.

Diante disso, entendo que não restou evidenciada a prática da conduta disposta no inciso III do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 201/67.” (Sentença, excertos de fls. 819/882-v., c/grifos no original)

Às razões sentenciantes para a absolvição dos denunciados, ora apelados, CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA e ADJAMILTON PEREIRA DE ARAÚJO, acresça-se o delineamento da fundamentação sentenciante, agora em relação à imputação do delito previsto no outro tipo penal (art. 1º, V, do Decreto-Lei nº 201/67):

**“2.2.3. Do crime previsto no art. 1º, inciso V, do Decreto-Lei nº 201/1967 - realização de pagamentos das equipes do Programa Saúde da Família, mesmo com elevado percentual de absenteísmo, em desacordo com as normas de Atenção Básica.**

De acordo com a denúncia, os acusados teriam realizado o pagamento integral dos profissionais das Equipes de Saúde da Família - ESF, durante os exercícios de 2005 e 2006, mesmo com elevado índice de ausência por parte de integrantes de tais equipes, conduta que se enquadraria no tipo previsto no art. 1.º, V, do Decreto-Lei n.º 201/67.

Da análise dos autos, verifica-se haver restado demonstrada a materialidade delitiva por meio do Relatório de Fiscalização n.º 831/2006 da CGU (fls. 14/15 - Vol. I do PA n.º 1.24.002.000133/2009-15), que constatou o "descumprimento da jornada de trabalho pelos médicos e odontólogos nas Unidades de Saúde da Família".



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

No entanto, não se pode imputar aos acusados, na condição de Prefeito e Secretário de Saúde do Município de Cajazeiras/PB, a responsabilidade por fiscalizar a frequência dos profissionais das equipes de saúde da família, verificando, em caso de ausência ao serviço, qual o motivo da falta e se esta foi devidamente justificada.

Neste tocante, cumpre destacar que a organização do controle de frequência diária dos servidores municipais é de responsabilidade da Secretaria de Administração do Município de Cajazeiras, competindo a esta o "recrutamento, a seleção, o treinamento, os registros e controles funcionais e outras atividades relativas à pessoal no Município"; bem como "a aplicação, orientação e fiscalização dos dispositivos legais concernentes à política de pessoal", nos termos do art. 25, incisos I e V, da Lei Municipal n.º 1558/2004-SGAP (fls. 169/191).

Desse modo, considerando que a frequência diária das equipes de saúde do Programa de Saúde da Família, registradas a partir dos mapas de produção diária, são apenas encaminhadas pela Secretaria de Saúde para a de Administração, não se pode concluir que o acusado ADJAMILTON PEREIRA DE ARAÚJO, na condição de Secretário de Saúde, realizou despesas em desacordo com as normas financeiras pertinentes. Destaque-se, nesse ponto, que não há nos autos qualquer prova documental que evidencie que o referido denunciado efetivou ou determinou qualquer pagamento de folha de pessoal das Unidades de Saúde da Família.

Da mesma forma, verifica-se que o acusado CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA, na qualidade de prefeito, à época dos fatos, e de ordenador de despesas, determinava o pagamento das despesas com pessoal de acordo com a folha de pagamento elaborada pela Secretaria de Administração, não tendo, portanto, como aferir o descumprimento da jornada de trabalho pelos profissionais de saúde vinculados ao PSF no município de Cajazeiras/PB, tampouco de fiscalizar individualmente, em caso de ausência ao serviço, as justificativas apresentadas por tais profissionais. Cabe rememorar que se está tratando de um Município de médio porte (58.446 habitantes - IBGE censo de 2010).

Ademais, registre-se que, no caso **dos médicos das Unidades de Saúde da Família**, a Resolução n.º 026/2005 do Conselho Municipal de Saúde de Cajazeiras/PB aprovou a prestação de serviços do médico do PSF, um dia por semana, por oito horas, no Hospital Regional e no Hospital Infantil como forma de complementação do serviço executados nos postos do Programa de Saúde da Família.

Nesse particular, observa-se que a referida prática de se liberar médicos vinculados ao referido Programa para trabalharem em unidades hospitalares passou a ser admitida pelo próprio Ministério da Saúde a partir de 29/03/2006, com a publicação da Portaria n.º



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

648/GM, tendo a CGU, em razão disso, considerados justificados os dias posteriores à data de publicação da referida portaria (fl. 21 - Vol. I do PA n.º 1.24.002.000133/2009-15). Assim, se foram acatadas as justificativas posteriores a 29/03/2006 e considerando que antes de tal data a referida prática contava com a anuência do Conselho Municipal de Saúde, órgão que delibera sobre a política de saúde pública municipal, especificamente quanto a este ponto sequer se há de cogitar de tipicidade da conduta.

Outrossim, saliente-se que eventual irregularidade dos gestores municipais em fiscalizar o setor responsável pelo controle de pessoal, poderia até, em tese, ensejar responsabilização nas esferas cível e/ou administrativa, jamais na criminal, na medida em que a aplicação do Direito Penal se constitui em ultima ratio dentre os instrumentos de controle social.

Diante disso, entendo que não restou evidenciada a prática da conduta disposta no inciso V do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 201/67.”  
(Sentença, excertos de fls. 882-v./883, c/grifos no original)

Evidencia-se, como visto, no julgado objeto do presente apelo ministerial, o sistemático cotejo promovido pelo julgador, entre os elementos probantes constantes nos autos, não se revelando, contudo, necessária e obrigatoriamente interrelacionados – como se exige à responsabilização penal –, ou seja, integrados entre si, mas, ao contrário, dispersos, e, cada qual, com insuficiente autonomia probatória, porquanto inservíveis, por si sós, ao escopo de revelar o cometimento voluntário – doloso –, de qualquer dos delitos descritos na peça acusatória, à míngua da confirmação do elemento subjetivo, exigível para o perfazimento do núcleo das elementares dos respectivos tipos, como ilustram incontáveis passagens do decreto absolutório, a partir mesmo dos excertos antes reproduzidos, daí a absolvição operada nos moldes do art. 386, VII, do Código de Processo Penal: “VII - não existir prova suficiente para a condenação”.

Como se infere da leitura completa do veredicto absolutório, promoveu o sentenciante, pormenorizadamente, a análise de cada uma das imputações assacadas em desfavor dos apelados, abrindo, em separado, tópicos especificamente voltados a explorar a procedibilidade das imputações, sem que se possa cogitar em ausência de valoração – fundamentada – de qualquer elemento de prova associado às acusações de cometimento – doloso – das condutas típicas já referenciadas.

Fato é que a presente apelação ministerial, para além do esforço dirigido a responsabilizar, penalmente, os denunciados CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA e ADJAMILTON PEREIRA DE ARAÚJO, não se desobrigou, satisfatoriamente, do seu exclusivo ônus de demonstrar o dolo exigível para o perfazimento das condutas reiteradamente descritas em seu apelo de fls. 895/899-v., sendo de se afirmar, apenas levando em



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

Gabinete do Desembargador Federal *Élio Siqueira Filho*

---

consideração o caso concreto dos autos, tratar-se de episódios desmerecedores, separadamente, de responsabilização penal neste feito em particular, porquanto mais próximos, todavia e se o caso, da seara do Direito Administrativo Sancionador, a ter lugar por intermédio de seus instrumentos mais especificamente voltados à apuração e à repressão – inclusive judicialmente, a exemplo da Ação de Improbidade – de eventuais atos e responsabilidades de agentes da Administração, porventura encontrados em culpa ou em práticas desviantes da finalidade precípua do bem comum ou do interesse público.

Aliás, melhor dizendo, para além da referência, constante no decreto absolutório – vide transcrição –, à improcedência de específica Ação de Improbidade Administrativa, manejada pelo *Parquet*, em face dos mesmos fatos objeto da presente persecução penal, em desfavor, igualmente, dos ora apelados, mister se faz aludir ao percuciente pronunciamento – voto vencedor –, do eminente Des. Fed. Edilson Pereira Nobre Júnior – doravante parte integrante desta fundamentação –, quando do julgamento da Apelação Cível (AC nº 569446/PB), interposta em face da improcedência da aludida Ação de Improbidade, justamente quanto à impropriedade – ainda na esfera cível – de se mover tal demanda. Colha-se:

“A primeira imputação que é dirigida aos apelados é o emprego de recursos vinculados à Atenção Básica em finalidade diversa, conforme quadro às fls. 05.

Observando-se os vários itens ali descritos, vê-se nalguns deles que se referem, indiscutivelmente, à execução de ações e serviços de saúde, como é a hipótese dos pagamentos de serviços de exames de densiometria óssea e de exames clínicos. Outros, por sua vez, têm, embora de forma indireta, correlação com atividades na área de saúde, tais como a aquisição de cartuchos de informáticas para a Secretaria da Saúde, ou a aquisição de divisórias em fórmica e portas para o centro de reabilitação auditiva, bem como materiais permanentes para este setor.

Ao que parece, a maior parte de tais dispêndios foram empregados em atividades, se não principais, mas ancilares, dos serviços de saúde. Por exemplo, para se citar uma hipótese onde se poderia vislumbrar à primeira vista desvio, qual seja a de serviço de internet. Se este serviço serviu de apoio aos setores da Secretaria Municipal de Saúde não vislumbro improbidade, conceito ajustado a uma ação perpetrada com laivos de desonestidade.

O magistrado *a quo*, Dr. CLÁUDIO GIRÃO, enveredou pela melhor solução quando visualizou a existência de impropriedades, conforme se tem da seguinte passagem da sentença:

(...).



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

Gabinete do Desembargador Federal **Élio Siqueira Filho**

---

(...).

De outro lado, no que concerne ao pagamento supostamente indevido em favor de profissionais das Unidades de Saúde (médicos e odontólogos), os argumentos judiciais, de forma incontestável, demonstram a falha na atividade fiscalizadora da CGU. Irrespondíveis, tomo por empréstimo tais argumentos:

(...).

(...).

Nesse último ponto, **um melhor exame dos autos pelo autor evitaria sobrecarregar o Judiciário de um feito que, a meu sentir, por tal motivo não deveria ter sido ajuizado.**”

(Excertos de Voto-Vista, cópia às fls. 864/868, Vol. 04, s/grifos no original)

Inexistiu, pois, prova de nexos causal estritamente delituoso – único a justificar o sancionamento penal –, entre as noticiadas irregularidades procedimentais associadas, segundo a denúncia, à aplicação, em finalidade diversa, pelos ora apelados, das verbas públicas repassadas pelo Ministério da Saúde, por meio do Programa de Atenção Básica à Saúde, bem como quanto à realização de indevidos pagamentos – também segundo o *Parquet* – às equipes do Programa Saúde da Família, até mesmo porque houve, efetivamente, o perfazimento do objeto contratado, nos exatos valores objeto do repasse em causa, consoante se infere, inclusive, do teor do referenciado Acórdão, proferido em sede da AC nº 569.446/PB – improvimento do apelo ministerial –, em que se manteve a improcedência da correspondente Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, na qual foram réus os aqui apelados, consoante se infere da respectiva ementa do julgado emanado da Quarta Turma deste Regional, *verbis*:

“APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. IMPROVIMENTO.

I –Conforme a sentença, a aplicação de recursos incidiu sobre finalidades de interesse público, vinculadas, direta e indiretamente, a ações no âmbito da saúde pública, inclusive de atenção básica, afastando a incidência do art. 11, I, da Lei 8.424/92, podendo revelar, nos termos da sentença, irregularidades, mas não improbidade, a qual pressupõe ação desonesta.

II –Demonstração, por parte da sentença, de que as ausências ao serviço por médicos e odontólogos restaram justificadas, afastando a alegação de pagamento por serviço não prestado, conforme assentado, genericamente, pelo Ministério Público.

III –Apelo a que se nega provimento.”

(Excertos do Acórdão, cópia às fls. 864/868, Vol. 04)



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

Gabinete do Desembargador Federal **Élio Siqueira Filho**

---

Mais. Houve, sim, expressiva resposta estatal, ainda que não sancionatória, à aludida prática descrita na denúncia, a partir da deflagração, pela Administração Pública, dos procedimentos, formais, que redundaram na instauração da mencionada Ação de Improbidade Administrativa, sem, contudo, revelar a mesma qualquer desvalor na conduta dos gestores públicos CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA e ADJAMILTON PEREIRA DE ARAÚJO, fato que, entendemos, à luz do princípio da *ultima ratio* do Direito Penal, ser a mais razoável e proporcional a ter lugar em situações como a dos autos, de insignificante relevância penal.

Como visto, ainda que considerada a independência entre as instâncias administrativa e penal, não há se falar, na delimitada hipótese dos autos, remanescer, para além do que fora apurado na aludida Ação de Improbidade Administrativa, qualquer fato punível – desvalor – juridicamente significativa à incidência – obrigatória – da norma penal incriminadora.

É de se ter, ainda, nesse rastro, o posicionamento do *Custos Legis*, em seu Parecer de fls. 934/940:

*“Fica difícil atribuir aos imputados, enquanto gestores, por excelência, da política pública de saúde, no plano local, sobretudo num município de médio porte, como é o caso de Cajazeiras, na Paraíba, o ônus de ter que acompanhar a jornada de cumprimento de trabalho de todo e qualquer servidor, até porque essa questão, se responsabilidade houvesse, tem campo próprio de solução, que não a seara criminal.”*

Por não remanescer, obrigatoriamente, conduta punível subsumível aos tipos penais dispostos nos incisos III e V do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67, as meras disfunções administrativas tratadas nestes autos escapam, definitivamente, ao menos no presente caso, ao juízo criminal, por não evidenciarem o perfazimento das elementares típicas do delito em causa.

Impõe-se, pois, manter as absolvições decretadas, considerando a inexpressiva lesividade ao tecido social como um todo, ausentes, ainda, provas efetivas de severos desvios da finalidade precípua do repasse das verbas federais destinadas aos programas de saúde em prol da municipalidade de Cajazeiras/PB, nem, tampouco, de locupletamento de recursos públicos pelos denunciados, ora apelados.

Com essas considerações, nego provimento à apelação ministerial.

É como voto.

Recife, 27 de setembro de 2018.

Desembargador Federal **ÉLIO SIQUEIRA FILHO**  
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

Gabinete do Desembargador Federal *Élio Siqueira Filho*

---

**APELAÇÃO CRIMINAL (ACR) Nº 15467/PB (2009.82.02.002395-0)**  
**APTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**APDO : CARLOS ANTÔNIO ARAÚJO DE OLIVEIRA**  
**ADV/PROC : PAULO SABINO DE SANTANA (PB009231)**  
**APDO : ADJAMILTON PEREIRA DE ARAUJO (PB005768)**  
**ADV/PROC : JURAMIR OLIVEIRA DE SOUSA (PB010644) E OUTRO**  
**ORIGEM : 8ª VARA FEDERAL DA PARAÍBA (COMPETENTE P/ EXECUÇÕES PENAS) - PB**  
**RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL ÉLIO SIQUEIRA FILHO - 1ª TURMA**

**EMENTA: PENAL. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA. RECURSO MINISTERIAL. PRETENSÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EX-PREFEITO E DE EX-SECRETÁRIO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS-PB. IMPUTAÇÃO DE PRÁTICA DOS CRIMES PREVISTOS NO ART. 1º, INCISOS III E V, DO DECRETO-LEI Nº 201/67, NO PERÍODO DE 2005 A 2006, CONSISTENTE EM APLICAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS EM FINALIDADE DIVERSA DA PREVISTA NO PROGRAMA FEDERAL DE ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE, ALÉM DE HAVEREM SIDO REALIZADOS PAGAMENTOS DAS EQUIPES DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA COM ELEVADO PERCENTUAL DE ABSENTEÍSMO, IMPORTANDO, ASSIM, NO EMPREGO IRREGULAR DE CERCA DE R\$ 39.624,36 (TRINTA E NOVE MIL, SEISCENTOS E VINTE E QUATRO REAIS E TRINTA E SEIS CENTAVOS). OFENSIVIDADE MÍNIMA AO BEM JURÍDICO TUTELADO PELA NORMA. EVENTUAL DESVIO DE FINALIDADE A SER MELHOR APURADO E SANCIONADO, SE O CASO, À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, TENDO SIDO, NO CASO CONCRETO DOS AUTOS, JULGADA IMPROCEDENTE A RESPECTIVA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, POSTERIORMENTE CONFIRMADA – A IMPROCEDÊNCIA – PELA COLETA QUARTA TURMA DESTA EGRÉGIO TRIBUNAL. IMPÕE-SE MANTER OS TERMOS E COMANDOS DO VEREDICTO ABSOLUTÓRIO, DADA A APURADA VALORAÇÃO, DE PER SE, DAS PROVAS E CONDUTAS DE CADA ENVOLVIDO NOS EPISÓDIOS DELINEADOS PELA ACUSAÇÃO. DECRETO ABSOLUTÓRIO QUE ORA SE MANTÉM PELA RAZOABILIDADE DE SUA FUNDAMENTAÇÃO, NOTADAMENTE EM FACE DE PERCUCIENTE COTEJO DE TODOS OS ELEMENTOS INDICIÁRIOS QUE COMPUSERAM O PLEXO ACUSATÓRIO, MAS QUE NÃO SE REVELARAM, FINDA A INSTRUÇÃO, SUFICIENTEMENTE APTOS A ALICERÇAR A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DOS DENUNCIADOS. APELO IMPROVIDO.**



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

1. Cuida-se, em suma, de julgamento de apelo ministerial interposto em face da absolvição dos denunciados, ora apelados – na condição, à época dos fatos, de Prefeito e de ex- Secretário de Saúde do Município de Cajazeiras/PB, respectivamente –, decretada com base no art. 386, VII, do CPP, quanto às imputações da prática das condutas típicas previstas no art. 1º, incisos III – utilização de recursos federais da conta do Piso de Atenção Básica (PAB) em finalidade diversa – e V – realização de pagamentos das equipes do Programa Saúde da Família, mesmo com elevado percentual de absenteísmo, em desacordo com as normas de Atenção Básica –, ambos do Decreto-Lei nº 201/67, c/c o art. 29 do Código Penal.

2. Busca o Ministério Público Federal, ora apelante, a reforma integral do decreto absolutório, para o fim de condenar os apelados em epígrafe, pelo cometimento dos delitos antes referenciados, por entender, após longo arrazoado fático-jurídico, patenteadas, à saciedade, a autoria e a materialidade delituosas em desfavor dos mesmos, na forma em que delineadas na denúncia e confirmadas na instrução processual, tanto em relação ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica, quanto aos pagamentos efetuados em prol de equipes do Programa Saúde da Família, sem a devida prestação dos serviços.

3. Deve ser afastada a necessidade de modificação da sentença recorrida, tanto pela escorreita fundamentação jurídica empregada, quanto pelo senso de fiel aplicação dos princípios – entre outros – da razoabilidade e da proporcionalidade, na aferição, pelo sentenciante, da procedibilidade da acusação descrita na denúncia, que se revelou, após a instrução processual, insuficientemente apta à responsabilização penal dos dois denunciados, ora apelados.

4. O sentenciante registrou, de forma exaustiva, inegavelmente técnica e fulcrada em coerente análise de todo o acervo de informes probatórios dos autos, a ausência de provas capazes de alicerçar um decreto condenatório, notadamente em razão da insuficiência de elementos acusatórios, pontuais, acerca da presença, no agir dos denunciados, do elemento subjetivo, psíquico-volitivo, motivador da perpetração das condutas antes referenciadas – que se exigem dolosas – e descritas na denúncia.

5. Evidencia-se, no julgado objeto do presente apelo ministerial, o sistemático cotejo promovido pelo julgador, entre os elementos probantes constantes nos autos, não se revelando, contudo, necessária e obrigatoriamente interrelacionados – como se exige à responsabilização penal –, ou seja, integrados entre si, mas, ao



contrário, dispersos, e, cada qual, com insuficiente autonomia probatória, porquanto inservíveis, por si sós, ao escopo de revelar o cometimento voluntário – doloso –, de qualquer dos delitos descritos na peça acusatória, à míngua da confirmação do elemento subjetivo, exigível para o perfazimento do núcleo das elementares dos respectivos tipos, como ilustram incontáveis passagens do decreto absolutório, a partir mesmo dos excertos antes reproduzidos, daí a absolvição operada nos moldes do art. 386, VII, do Código de Processo Penal: “VII - não existir prova suficiente para a condenação”.

6. Como se infere da leitura completa do veredicto absolutório, promoveu o sentenciante, pormenorizadamente, a análise de cada uma das imputações assacadas em desfavor dos apelados, abrindo, em separado, tópicos especificamente voltados a explorar a procedibilidade das imputações, sem que se possa cogitar em ausência de valoração – fundamentada – de qualquer elemento de prova associado às acusações de cometimento – doloso – das condutas típicas já referenciadas.

7. Fato é que a presente apelação ministerial, para além do esforço dirigido a responsabilizar, penalmente, os denunciados, não se desobrigou, satisfatoriamente, do seu exclusivo ônus de demonstrar o dolo exigível para o perfazimento das condutas reiteradamente descritas em seu apelo, sendo de se afirmar, apenas levando em consideração o caso concreto dos autos, tratar-se de episódios desmerecedores, separadamente, de responsabilização penal neste feito em particular, porquanto mais próximos, todavia e se o caso, da seara do Direito Administrativo Sancionador, a ter lugar por intermédio de seus instrumentos mais especificamente voltados à apuração e à repressão – inclusive judicialmente, a exemplo da Ação de Improbidade – de eventuais atos e responsabilidades de agentes da Administração, porventura encontrados em culpa ou em práticas desviantes da finalidade precípua do bem comum ou do interesse público.

8. Aliás, melhor dizendo, para além da referência constante no decreto absolutório – vide transcrição – à improcedência de específica Ação de Improbidade Administrativa, manejada pelo *Parquet*, em face dos mesmos fatos objeto da presente persecução penal, em desfavor, igualmente, dos ora apelados, mister se faz aludir ao percuciente pronunciamento – voto vencedor –, do eminente Des. Fed. Edilson Pereira Nobre Júnior – doravante parte integrante desta fundamentação –, quando do julgamento da Apelação Cível (AC nº 569446/PB), interposta em face da improcedência da aludida Ação de Improbidade, justamente quanto à impropriedade – ainda na esfera cível – de se mover tal demanda. Colha-se: “A primeira imputação que é



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

Gabinete do Desembargador Federal *Élio Siqueira Filho*

---

dirigida aos apelados é o emprego de recursos vinculados à Atenção Básica em finalidade diversa, conforme quadro às fls. 05.

Observando-se os vários itens ali descritos, vê-se nalguns deles que se referem, indiscutivelmente, à execução de ações e serviços de saúde, como é a hipótese dos pagamentos de serviços de exames de densitometria óssea e de exames clínicos. Outros, por sua vez, têm, embora de forma indireta, correlação com atividades na área de saúde, tais como a aquisição de cartuchos de informáticas para a Secretaria da Saúde, ou a aquisição de divisórias em fórmica e portas para o centro de reabilitação auditiva, bem como materiais permanentes para este setor. Ao que parece, a maior parte de tais dispêndios foram empregados em atividades, se não principais, mas ancilares, dos serviços de saúde. Por exemplo, para se citar uma hipótese onde se poderia vislumbrar à primeira vista desvio, qual seja a de serviço de internet. Se este serviço serviu de apoio aos setores da Secretaria Municipal de Saúde não vislumbro improbidade, conceito ajustado a uma ação perpetrada com laivos de desonestidade. De outro lado, no que concerne ao pagamento supostamente indevido em favor de profissionais das Unidades de Saúde (médicos e odontólogos), os argumentos judiciais, de forma incontestável, demonstram a falha na atividade fiscalizadora da CGU. Irrespondíveis, tomo por empréstimo tais argumentos. Nesse último ponto, um melhor exame dos autos pelo autor evitaria sobrecarregar o Judiciário de um feito que, a meu sentir, por tal motivo não deveria ter sido ajuizado.”

9. Inexistiu, pois, prova de nexos causal estritamente delituoso – único a justificar o sancionamento penal –, entre as noticiadas irregularidades procedimentais associadas, segundo a denúncia, à aplicação, em finalidade diversa, pelos ora apelados, das verbas públicas repassadas pelo Ministério da Saúde, por meio do Programa de Atenção Básica à Saúde, bem como quanto à realização de indevidos pagamentos – também segundo o *Parquet* – às equipes do Programa Saúde da Família, até mesmo porque houve, efetivamente, o perfazimento do objeto contratado, nos exatos valores objeto do repasse em causa, consoante se infere, inclusive, do teor do referenciado Acórdão, proferido em sede da AC nº 569.446/PB – improvemento do apelo ministerial –, em que se manteve a improcedência da correspondente Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, na qual foram réus os aqui apelados, consoante se infere da respectiva ementa do julgado emanado da Quarta Turma deste Regional, *verbis*: “APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. IMPROVIMENTO. I – Conforme a sentença,



a aplicação de recursos incidiu sobre finalidades de interesse público, vinculadas, direta e indiretamente, a ações no âmbito da saúde pública, inclusive de atenção básica, afastando a incidência do art. 11, I, da Lei 8.424/92, podendo revelar, nos termos da sentença, irregularidades, mas não improbidade, a qual pressupõe ação desonesta. II – Demonstração, por parte da sentença, de que as ausências ao serviço por médicos e odontólogos restaram justificadas, afastando a alegação de pagamento por serviço não prestado, conforme assentado, genericamente, pelo Ministério Público. III – Apelo a que se nega provimento.”

10. Mais. Houve, sim, expressiva resposta estatal, ainda que não sancionatória, à aludida prática descrita na denúncia, a partir da deflagração, pela Administração Pública, dos procedimentos, formais, que redundaram na instauração da mencionada Ação de Improbidade Administrativa, sem, contudo, revelar a mesma qualquer desvalor na conduta dos gestores públicos denunciados, fato que, entendemos, à luz do princípio da *ultima ratio* do Direito Penal, ser a mais razoável e proporcional a ter lugar em situações como a dos autos, de insignificante relevância penal. Como visto, ainda que considerada a independência entre as instâncias administrativa e penal, não há se falar, na delimitada hipótese dos autos, remanescer, para além do que fora apurado na aludida Ação de Improbidade Administrativa, qualquer fato punível – desvalor – juridicamente significativo à incidência – obrigatória – da norma penal incriminadora.

11. Como visto, ainda que considerada a independência entre as instâncias administrativa e penal, não há se falar, na delimitada hipótese dos autos, remanescer, para além do que fora apurado na aludida Ação de Improbidade Administrativa, qualquer fato punível – desvalor – juridicamente significativo à incidência – obrigatória – da norma penal incriminadora. É de se ter, ainda, nesse rastro, o posicionamento do *Custos Legis*, em seu Parecer: “Fica difícil atribuir aos imputados, enquanto gestores, por excelência, da política pública de saúde, no plano local, sobretudo num município de médio porte, como é o caso de Cajazeiras, na Paraíba, o ônus de ter que acompanhar a jornada de cumprimento de trabalho de todo e qualquer servidor, até porque essa questão, se responsabilidade houvesse, tem campo próprio de solução, que não a seara criminal.”

12. Por não remanescer, obrigatoriamente, conduta punível subsumível aos tipos penais dispostos nos incisos III e V do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67, as meras disfunções administrativas tratadas nestes autos escapam, definitivamente, ao menos no presente caso, ao juízo criminal, por não evidenciarem o



PODER JUDICIÁRIO

TRF/fls. \_\_\_\_

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5.ª REGIÃO

*Gabinete do Desembargador Federal Élio Siqueira Filho*

---

perfazimento das elementares típicas do delito em causa. Impõe-se, pois, manter as absolvições decretadas, considerando a inexpressiva lesividade ao tecido social como um todo, ausentes, ainda, provas efetivas de severos desvios da finalidade precípua do repasse das verbas federais destinadas aos programas de saúde em prol da municipalidade de Cajazeiras/PB, nem, tampouco, de locupletamento de recursos públicos pelos denunciados, ora apelados.

13. Sentença absolutória mantida em todos os seus termos. Apelação ministerial improvida.

### **A C Ó R D ã O**

Decide a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, negar provimento ao apelo, nos termos do voto do relator, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes nos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Recife, 27 de setembro de 2018.

Desembargador Federal **ÉLIO SIQUEIRA FILHO**  
RELATOR