



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO CARLOS**  
**FORO DE SÃO CARLOS**  
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**  
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**SENTENÇA**

Processo Físico nº: **0015777-84.1997.8.26.0566**  
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Violação aos Princípios Administrativos**  
 Requerente: **Ministerio Publico do Estado de Sao Paulo**  
 Requerido: **Municipio de Sao Carlos e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Gabriela Müller Carioba Attanasio**

Vistos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO propôs esta ação civil pública de improbidade administrativa contra o MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (ente público), RUBENS MASSUCIO RUBINHO, JOÃO ENÉAS COFORTI, ANTONIO APARECIDO CARBINATO e MARIA CRISTINA MANSANO CARBINATO, casados, comerciantes e sócios gerentes da empresa ANTONIO APARECIDO CARBINATTO & CIA LTDA (FARMÁCIA ALEXANDRINA), MARCOS ROBERTO GOMES DA SILVA, sócio gerente da empresa DROGA ÚTIL DE SÃO CARLOS LTDA ME, DORIVAL FRANCISCO PICON e SOELI APARECIDA COSTA PICON, casados, comerciantes e sócios gerentes da empresa DROGARIA ALLAN KARDEC LTDA ME, JOSÉ ADOLFO RODRIGUES ASENHA, ANTÔNIO JOSÉ RODRIGUES ASENHA, ÂNGELO APARECIDO CARLOS RODRIGUES ASENHA, sócios-gerentes da sociedade comercial DROGARIA ASENHA LTDA, IRANY STEFANE ASENHA, IRANY STEFANE ASENHA e ISAURA RODRIGUES ASENHA, casados, comerciantes e sócios-gerentes da DROGARIA SANTA MARTA DE SÃO CARLOS LTDA ME (DROGARIA SANTA MARTA), JOSÉ CARLOS MARIOTTO, responsável pela firma individual com nome fantasia DROGARIA SÃO SEBASTIÃO, RODRIGO JOSÉ MARTINS E RENATA GOMIDE MARTINS, sócios gerentes da empresa DROGARIA MARPE LTDA ME, EDGAR THAMOS, responsável pela firma individual MÁRCIO NATALINO THAMOS (ME), JOSÉ ROBERTO PEREIRA DA SILVA e MARTINA LOPES, solteiros, comerciantes e sócios gerentes da empresa FARMÁCIA DA IMPRENSA LTDA ME e JOSEANE ESLI DO VALLE, responsável pela firma individual que leva o seu nome (ME), sob o fundamento de irregularidades na compra de medicamentos pelo Fundo Municipal de Saúde, diretamente das farmácias locais, por meio de licitações periódicas e não mais de laboratórios e organismos oficiais da esfera federal e estadual, em quantidade bem superior à praticada nos municípios vizinhos, e o controle no recebimento dos medicamentos era precaríssimo, assim, também o sistema de distribuição, muitas vezes, até, sem a apresentação de receitas, sendo que a maioria dos cheques não era cruzado, permitindo o saque diretamente no caixa, tendo sido proposta, inclusive, uma ação popular, que visava à nulidade da licitação, para a aquisição de medicamentos para o ano de 1996, instaurando-se procedimento na promotoria, apurando-se indícios veementes de vendas-fantasma de medicamentos, para favorecer especialmente o Presidente do Fundo, Sr. João Enéas Conforti e o Prefeito Municipal, Sr Rubens Massucio Rubinho, que



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

era o mentor maior de todo o "esquema". Sustenta, ainda, que, nos procedimentos visando à compra de bens, o ente público não indicou os recursos orçamentários para o seu pagamento, o edital do processo licitatório não seguiu as prescrições legais em nenhum as duas licitações realizadas nos exercícios de 1995 e 1996, não tendo sido elaboradas as minutas dos contratos a serem celebrados com as empresas vencedoras e as sessões de abertura de envelopes não contou com a ata circunstanciada, tendo sido ultrapassado o limite para a Tomada de Preços. Ademais, os contratos tiveram seu valores suplementados, sem qualquer aditamento contratual, tendo sido aumentados superando o limite legal de 25%, tendo sido emitidos Certificados de Registro Cadastral das empresas participantes, sem que fossem exibidos todos os documentos habilitatórios exigidos pela lei, tendo havido, ainda, cartelização entre as empresas participantes, que apresentavam propostas uniformes.

Foi requerida a emenda da inicial para a inclusão no polo passivo de ANTONIO APARECIDO CARBINATTO & CIA LTDA, DROGA ÚTIL DE SÃO CARLOS LTDA ME, DROGARIA ALAN KARDEC LTDA ME, DROGARIA AZENHA LTDA, DROGARIA SANTA MARTA DE SÃO CARLOS LTDA ME, DROGARIA MARPE LTDA ME e FARMÁCIA DA IMPRENSA LTDA ME, o que foi deferido a fls. 1892, determinando-se as citações.

A DROGA ÚTIL DE SÃO CARLOS (fls. 1907) e MARCOS GOMES DA SILVA (fls. 1923) alegaram, em contestação, não ter praticado qualquer fraude, tendo apenas participado da licitação, entregue os medicamentos e recebido o preço, sendo irrelevante se isso ocorreu diretamente no caixa.

RODRIGO JOSÉ MARTINS, RENATA GOMIDE MARTINS e DROGARIA MARPE LTDA ME (fls. 1948), alegaram, preliminarmente, inadequação da via eleita, ilegitimidade ativa e incompatibilidade na cumulação de pedidos, No mérito, sustentam que, no exercício de 1995, não participaram da tomada de preços para fornecimento de medicamentos, tendo fornecido somente para o consumo imediato, na modalidade de compra direta, tendo participado da Tomada de Preços 01/95, não tendo recebido nenhum cheque na boca do caixa, não havendo que se falar em ato doloso ou culposo, sendo que não houve nenhuma combinação de preços.

ANTÔNIO APARECIDO CARBINATTO, MARIA CRISTINA MANSANO CARBINATTO e FARMÁCIA IPANEMA (fls. 2160) apresentam contestação, alegando os mesmos fatos e fundamentos sustentados por Rodrigo José Martins, Renata Gomide Martins e Drogaria Marpe Ltda Me (fls. 1931).

O MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS apresentou contestação (fls. 2400), alegando que o único pedido a ele relacionado diz respeito à nulidade das licitações, exteriorizadas nas Tomada de Preço nº 03/94 e nº 001/95 (Fls. 2402) e que solicitou providências ao Departamento dos Negócios Jurídicos sobre o cancelamentos dos contratos, bem como a nulidade das licitações, sendo informado que os procedimentos foram efetuados diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde. Aduz, ainda, que o secretário do Fundo Municipal de Saúde esclareceu que os atos a que se referem a presente ação foram praticados na administração anterior e que houve a instauração de sindicância administrativa para apurar a existência de desmandos administrativos junto à Área de Saúde do Município, cuja cópia do procedimento administrativo foi juntada com a contestação, tendo a Comissão de Sindicância opinado pela rescisão dos contratos vigentes,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE SÃO CARLOS**

**FORO DE SÃO CARLOS**

**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**

**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

havendo abertura imediata de nova licitação na modalidade de concorrência pública, através de registros de preços, bem como o cancelamento imediato dos certificados de registros cadastrais emitidos irregularmente aos atuais fornecedores de medicamentos, até a regularização e abertura imediata de processo administrativo para apurar a responsabilidade de todos os envolvidos em relação aos atos praticados, quanto a todas as fases licitatórias, havendo elaboração de contrato emergencial até novo ato licitatório (fls. 2463/2464).

Afirma finalmente que a administração atual vem tentando resolver a maioria dos problemas, tendo interesse que o assunto seja esclarecido.

DROGARIA AZENHA LTDA, JOSÉ ADOLFO RODRIGUES ASENHA, ANTÔNIO JOSÉ RODRIGUES AZENHA, ÂNGELO APARECIDO CARLOS RODRIGUES ASENHA, DROGARIA SANTA MARTA DE SÃO CARLOS LTDA, IRANI STEFANI ASENHA e ISAURA RODRIGUES ASENHA apresentaram contestação (fls. 2481) alegando, preliminarmente, coisa julgada e ilegitimidade ativa. No mérito, aduziram, em síntese, que inexistem nulidades por vícios formais nos procedimentos e nos contratos licitatórios, afirmando que não houve irregularidades, uma vez que a minuta do contrato foi previamente elaborada e todas as licitantes tomaram conhecimento. Informaram que a conduta dos licitantes não possui a gravidade apresentada pelo autor, não tipificando, portanto, conluio, tampouco nulidade por desvio de finalidade ou de abuso de poder. Afirmam, também, que não houve vendas fantasmas e que forneceram os medicamentos, mediante requisições, apenas em duas oportunidades, conforme notas fiscais de nº 014 e nº 045, sendo que não concorreram para as condutas ilícitas cometidas pelos agentes públicos. Afirmam, por fim, que os cheques que foram entregues pelo Fundo Municipal de Saúde, como pagamento, não eram cruzados e não sabiam o motivo, admitindo o saque diretamente na boca do caixa.

RUBENS MASSUCIO RUBINHO e JOÃO ENÉIAS CONFORTI apresentaram contestação (fls. 2602) alegando coisa julgada e ilegitimidade ativa como preliminar e, no mérito, alegaram não haver nulidade nos procedimentos licitatórios, nem conluio ou desvio de finalidade e que o edital continha o necessário para dar atendimento ao artigo 40 da lei de licitação. Negaram as acusações de aferimento de vantagem patrimonial indevida, bem como ação dolosa ou culposa ensejadora de desvio, apropriação e perda patrimonial de recursos públicos. Alegam, ainda, que todos os medicamentos eram entregues aos pacientes ou responsáveis, mediante apresentação de receita firmada por médico e admitiram que o controle de entrada e saída dos medicamentos era deficiente, uma vez que a demanda de receitas era alta e havia escassez de funcionários. Afirmaram, também, que a emissão de cheques que não foram cruzados não configura ilegalidade e que o fato dos cheques serem sacados na boca do caixa não faz presumir uma finalidade ilegítima, não tendo havido violação à moralidade administrativa.

DROGARIA ALLAN KARDEC LTDA-ME, DORIVAL FRANCISCO PICON E SOELI APARECIDA COSTA PICON (fls. 2970) apresentaram contestação alegando como preliminar a impropriedade da via eleita e, no mérito, que faturaram valores compatíveis e não concorreram para os elevados gastos com medicamentos. Aduziram que não podem se responsabilizar caso o recebimento e a distribuição dos remédios não tenham atendido a um procedimento regular, uma vez que entregaram medicamentos na Farmácia do Fundo Municipal e não sacaram nenhum valor diretamente no caixa, depositando-os em



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE SÃO CARLOS**

**FORO DE SÃO CARLOS**

**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**

**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

conta corrente. Apontaram, finalmente, que sempre entregaram os medicamentos solicitados e negaram qualquer “cartelização” dos licitantes. Requereram a improcedência da ação.

EDGAR THAMOS (fls. 3578) apresentou contestação alegando, como preliminar, ilegitimidade passiva, inadequação da via eleita, impossibilidade jurídica do pedido e ilegitimidade ativa. No mérito, alegou ausência de prejuízos para municipalidade e que prestou efetivamente o serviço contratado por ela, atendendo requisições administrativas. Afirmar ausência de desvio de medicamentos, pagamentos fantasmas, bem como o cometimento das condutas apontadas na inicial. Alega, ainda, que não houve irregularidades na licitação e, se existiram, não lhes podem ser imputadas, mas exclusivamente à Administração. Aduzem que houve conversas entre os participantes a respeito dos certames da licitação, porém, não se caracterizou formação de cartel, uma vez que não houve dolo de sua parte.

JOSEANE ESLI DO VALLE – ME (fls. 3768) apresentou contestação, alegando que participou da licitação do ano de 1995, tendo sido habilitada e qualificada para a tomada de preço. Informou que não participou de reuniões com outros proprietários de farmácias para acordos ou acordos, não praticou cartel e nunca cobrou a mais do que o preço estipulado pelo governo. Aduziu, ainda, não ter entregue nenhum medicamento diretamente aos pacientes, mas sempre ao Fundo Municipal de Saúde e que tais medicamentos eram acompanhados de notas fiscais, não se sustentando o fundamento de “vendas fantasmas”. Alegou, por fim, que os pagamentos eram efetuados em cheques nominais e reconheceu que o procedimento contraria o estabelecido na lei de licitação.

JOSÉ CARLOS MARIOTTO, JOSÉ ROBERTO PEREIRA DA SILVA, MARTINA LOPES E FARMÁCIA DA IMPRENSA LTDA (fls. 3775), apresentaram contestação, alegando, em preliminar, ilegitimidade passiva e ativa e, no mérito, aduziram que o fato de os cheques serem sacados diretamente no caixa do banco, sem que fossem cruzados, não constitui nenhuma ilicitude, tratando-se de conduta normal, legal e devidamente regulamentada pelo sistema bancário do BCB, tendo os medicamentos sido efetivamente entregues. Alegaram, por fim, que não houve individualização de condutas e não ocorreu cartelização.

O autor ofereceu réplica (fls. 3789/3794).

Foi juntado o Laudo Pericial realizado nos autos do Inquérito Policial, que consistiu em perícia contábil (fls. 3820/3840), tendo as partes se manifestado sobre ele (fls. 3842, 3844, 3845, 3846/3847, 3848/3849, 3851 e 3852).

Juntou-se o relatório final da investigação policial que foi realizada (fls. 3867), seguida de manifestação das partes (fls. 3887, 3889, 3890, 3891 e 3892).

O MP juntou documentos encaminhados pelo E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que julgou irregular a Tomada de Preços nº 3/94 (fls. 3948/4254).

Foram juntadas cópias do Processo Criminal nº 402/96 relacionadas aos mesmos fatos aqui tratados, no qual foi prolatada sentença de absolvição, da qual houve interposição de recurso (fls. 4352/5195).

Apresentou-se o laudo pericial (fls. 5231/5343), as partes se manifestaram e o Ministério Público requereu a sua complementação (fls. 5346/5347, 5350, 5352/5353, 5361, 5364), tendo sido respondidos os quesitos complementares (fls. 5613 e 5616/5627).





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

O Ministério Público apresentou memoriais (fls. 5638/5652).

As partes desistiram da produção de prova testemunhal em audiência (fls. 5659 e 5661), tendo sido declarada encerrada a fase instrutória (fls. 5662).

Marcos Roberto Gomes da Silva e Droga Útil de São Carlos Ltda-Me apresentaram alegações finais, requerendo a improcedência do pedido (fls. 5666/5667).

**É o relatório.**

**Passo a fundamentar e decidir.**

A inicial é clara e aponta a conduta de cada requerido, ainda que de maneira concisa, ou o benefício que obteve, o que justifica, em tese, a permanência no polo passivo.

Evidente o interesse de agir, assim como a legitimidade ativa do Ministério Público. A ação visa à declaração de nulidade de atos e ressarcimento de danos causados ao erário público municipal e a ação civil é adequada, sendo pacífica a jurisprudência quanto à legitimidade ativa do Ministério Público. Há, a respeito, inclusive, a Súmula nº 329 do E. STJ.

Não há que se falar em coisa julgada, pois a sentença preferida não julgou o mérito.

No mais, o pedido comporta parcial acolhimento.

A **Constituição Federal** estabelece que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

Em regulamentação à matéria, a **Lei 8.666/93** aprofunda a base principiológica do Direito Administrativo, reafirmando o dever de obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No mesmo sentido, o artigo 4º da **Lei 8.429/92** (Lei de Improbidade Administrativa), que prevê três espécies de atos de improbidade administrativa: 1- Aqueles que resultam enriquecimento ilícito (artigo 9º), 2- Os que causam prejuízo ao erário (artigo 10), 3- Aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11).

Desta maneira, nem mesmo os particulares ficaram excluídos da aplicação da Lei 8.429/92, tendo em vista que seu artigo 3º determina a sua aplicação, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Tais princípios da Administração Pública, também inseridos no art. 4º da Lei 8.429/92, têm como base o princípio da **legalidade**, sustentáculo de todo o regime jurídico administrativo e integrante do Direito Público como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade.

Nessa perspectiva, já decidiu o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo que "o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo, mas por legalidade e legitimidade se entende não só a conformação do ato com a Lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo." (in Revista de Direito Administrativo, 89/134).

Também há de se destacar - porque relacionado com os fatos da demanda


**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
**COMARCA DE SÃO CARLOS**
**FORO DE SÃO CARLOS**
**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**
**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

em apreço - o **princípio da razoabilidade**, o qual pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, uma vez que *“objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”*. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo. 29. ed. 2004. p. 92.).

No caso dos autos, o MP imputa aos requeridos a prática de atos de improbidade administrativa, fundamentando a imputação nos artigos 9º, 10 e 11, todos da Lei 8.429/92, bem como no artigo 9º da Lei 8.666/93 - apenas aos donos das farmácias -, e pugnando pela condenação dos requeridos às penas previstas no artigo 12 da citada lei de improbidade administrativa, com exceção do Município de São Carlos.

A presente ação civil pública teve como origem o Inquérito Civil 04/96 (fls.22 e ss.) instaurado a partir de solicitação do então vereador de São Carlos, Azuaité Martins de França, o qual alegou que: *“chegou ao conhecimento do Vereador, uma série de reclamações de Municípios, no sentido de a “A Folha”, órgão Oficial do Município, estampar atos administrativos de compras de medicamentos feitas pela Prefeitura Municipal de São Carlos, por determinação do Sr. Prefeito Municipal Rubens Massúcio Rubinho, e, quando não, por ordem do Fundo Municipal de Saúde”* (fls. 23), sendo assim, o que efetivamente *“preocupa o interesse público e difuso é a quantidade, que parece elevadíssima, exorbitante, dos medicamentos adquiridos (numa Tomada de Preços atinge o importante de R\$ 1.500.000,00), e correspondente quantia paga”* (fls. 24).

Consta dos autos pesquisa realizada para aferir gastos com medicamentos pelo Município de São Carlos em relação a Municípios vizinhos de igual índice populacional ou maior, a fim de se verificar se haveria desproporcionalidade, tendo sido evidenciado no Inquérito Civil nº 04/96 que o Município de São Carlos gastou com medicamentos R\$ 1.924.297,60 e R\$ 6.539.277,16 nos exercícios de 1995 e 1996 respectivamente, enquanto o vizinho Município de Araraquara, por exemplo, gastou R\$ 419,827, 46 e R\$ 510.253,61, respectivamente, ou seja, em 1994 São Carlos gastou 4.583 vezes mais e, em 1995, 12.815 vezes mais, evidenciando uma exorbitância, tendo como referência o índice populacional de São Carlos, que não justificava a vultosa aquisição, conforme se observa a fls. 465, 474/475, 492, 535/544, 603/606 e 611/612.

Foram evidenciadas no relatório da análise documental da Comissão de Sindicância uma série de irregularidades e ilegalidades nos processos licitatórios dos exercícios de 1995 e 1996, com a violação de vários artigos da Lei Federal nº 8.666/93 alterada pela Lei Federal nº 8.883/94, que apontavam para a anulação do procedimento licitatório, opinando-se pela adoção de várias providências, tendo a procuradoria jurídica municipal encaminhado o apurado ao Ministério Público (fls. 2452/2464).

Por outro lado, o E. Tribunal de Contas de São Paulo, posteriormente, constatou, também, que houve diversas irregularidades, conforme apontado em seu parecer (fls. 3971), do qual se destacam algumas conclusões, a seguir transcritas:

(...) RESUMO DAS FALHAS DETECTADAS.

(...)

7. Inexistência nos autos de indicação de disponibilidade de recursos orçamentários, contrariando, deste modo o artigo 14, c.c. os artigos 15, §7º, II e 38 – caput da lei 8666/93 com atualizações;

(...)

9. Edital não contém os requisitos mínimos necessários, exigidos no artigo 40 da



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE SÃO CARLOS**

**FORO DE SÃO CARLOS**

**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**

**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

lei de Licitações;

(...)

11. As propostas apresentadas pelas empresas foram todas exatamente iguais;

(...)

16. Valor estimativo de “recursos financeiros”, no montante de R\$ 900.000,00, onde a modalidade de licitação a ser adotada deveria ser a concorrência;

(...)

19. Infringência ao §3º - artigo 60 da Lei 4320/64, onde o empenho que deveria ser feito é o empenho global, por tratar-se de compras e ter sido firmado termo contratual;

(...)

25. Valor total do empenhado (R\$ 1.700.000,00) corresponde a 1.720% a maior do que o inicialmente previsto (R\$ 100.000,00), contrariando o §1º, artigo 65 da Lei Federal de Licitações e contratos;

26. As “Requisições de Medicamentos” efetuadas pelo Fundo Municipal de Saúde, não constam: data, assinatura do requisitante; assinatura do responsável; além de não informar para qual farmácia estariam sendo requisitados tais medicamentos;

27. Várias Notas Fiscais emitidas com rasuras, e, em nenhuma delas há qualquer menção de recebimento do material, contrariando o artigo 63, III da Lei 4320/64;

28. Foram juntadas aos autos, várias receitas médicas, inclusive da UNIMED e médicos particulares, além das emitidas pelo SUS.

(...).

Como se vê, ficou evidente que os réus Rubens Massucio Rubinho e João Enéas Conforti, promoveram a abertura dos procedimentos licitatórios com inúmeras irregularidades na modalidade da tomada de preço de nºs 003/94 e 001/95, nos anos de 1995 e 1996, para a aquisição de medicamentos padronizados com o intuito de acelerar as compras por causa da alta demanda de medicamentos que decorreu de uma política populista, de Rubens, chamada de “Gabinete do Povo”.

Destaca-se que os gastos com medicamentos decorreram da referida política populista do ex-prefeito que gerou grande procura da população no município de São Carlos – lembrando que houve abuso na distribuição, pois até pessoas de outros municípios, vereadores e demais pessoas que não eram consideradas pobres e que obtinham receita médica particular eram beneficiadas (...), que este tipo de atendimento era promessa de campanha, conforme mencionado pelo próprio João Enéas Conforti ao ser interrogado no Juízo Criminal, fls. 4828/4832 –, que expropriou os cofres públicos, tendo fins eleitorais, desviando-se a Administração de sua finalidade.

Ficou claro que João Enéas Conforti possuía plena ciência do desvio de finalidade das políticas populistas do ex-prefeito e manteve conduta omissa por estar em cargo de confiança, aduzindo não ter como “*barrar essas entregas*”, como menciona em seu depoimento no Juízo Criminal (fls. 4828/4832).

Neste sentido, Lêda Maria Cardinal de Aquino, funcionária municipal do departamento de saúde, quando de seu depoimento no Juízo Criminal, informou que “(...) *Conforti tinha conhecimento do procedimento adotado e foi quem assinou o edital*” (fls. 4910/4911).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**COMARCA DE SÃO CARLOS**

**FORO DE SÃO CARLOS**

**VARA DA FAZENDA PÚBLICA**

**RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760**

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

Por outro lado, no tocante às constatações de irregularidades dos contratos e entradas e saídas de medicamentos, José Claudio Gualtieri Carvalho, funcionário municipal do departamento de saúde, também ouvido na esfera criminal, afirmou que:

(...) trabalhava no setor de compras do departamento de saúde da prefeitura, no ano de 1995 integrou comissão de licitação feita para a compra de medicamentos, Waldomiro de Lourenço era o presidente da comissão; muitos farmacêuticos apresentaram proposta idêntica de preço para fornecimento de medicamentos; e como eram muitas compras Waldomiro deliberou contratar todas; as notas eram enviadas dias depois da entrega dos medicamentos pelas farmácias fornecedoras; **os remédios eram entregues em outro setor; assim lançava os atestados nas notas confiando que os medicamentos tinham sido entregues em outro setor**; a procura de medicamentos pela população era muito grande; formavam-se filas; até mesmo vereadores iam buscar medicamentos no departamento de saúde; era o próprio prefeito Rubinho quem autorizava as pessoas a buscar medicamentos no setor de saúde; em razão disso multidão comparecia para pegar remédios, **provocando descontrole das pessoas que faziam o atendimento** (fls. 4861/4862).

Confirmando estes procedimentos, a testemunha Luis Carlos Fernandes da Cruz (fls. 4908/4909), que também trabalhava no departamento de saúde, declarou que não havia controle algum pelo seu posto de serviço, e que nunca recebeu ordem de João Enéas para controlar os medicamentos adquiridos diretamente nas farmácias. A regra repassada por Conforti era a de atender somente receitas com a autorização do Prefeito.

Por fim, Leda Maria Cardinal de Aquino (fls. 4910/4912), da mesma forma, afirmou que não havia no setor de compras qualquer controle dos medicamentos adquiridos diretamente nas farmácias, sendo que os vereadores também conseguiam medicamentos caros através do FMS.

A evidente falta de controle, apontada pelos pareceres e atestada pelas testemunhas agrava ainda mais a conduta dos administradores.

Ainda que grande quantidade de remédios tenha chegado, efetivamente, nas mãos dos necessitados munícipes, houve má gestão do prefeito, que viola diretamente os princípios constitucionais da efetividade e principalmente da razoabilidade no que tange aos altos gastos com medicamentos.

Foi confirmado pela perícia contábil (fls. 5231/5343) e suas complementações (fls. 5439/5576, 5581/5591, 5601/5611 e 5616/5627) a existência de elevados pagamentos através de cheques oriundos do Fundo Municipal de Saúde, bem como que a maior parte dos valores foi levantada por saques na “boca do caixa”.

Neste sentido, o falecido João Paulo Rodrigues, que era tesoureiro do prefeito e responsável por efetuar os saques na “boca do caixa”, em seu depoimento na Polícia Federal (fls. 1557/1560 e 4624/4627), afirmou que, em poder de vários cheques nominativos às farmácias fornecedoras do Fundo Municipal de Saúde, devidamente assinados e endossados pelos responsáveis legais das drogarias, efetuava saques na “boca do caixa”.

Tais declarações foram confirmadas pela testemunha João Paulo Zanon (fls. 4903/4905), chefe do posto de atendimento bancário do banco sacado, que informou que João Paulo Rodrigues solicitava a provisão de valores para grandes saques em espécie,





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

que consistiam em quantias superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sendo que ele comparecia pessoalmente na agência do Banco do Estado de São Paulo para efetuar os saques.

A testemunha Rômulo Lourenço de Paula (fls. 4906/4907), funcionário do Banco do Estado de São Paulo na época dos fatos, confirmou também que João Paulo Rodrigues comparecia à agência do Banespa para efetuar saques de valores elevados, acondicionando o dinheiro em uma maleta preta e em envelope. Relatou que estes cheques eram nominativos a terceiros e estavam endossados.

Sobre os fatos, Rubens e João Enéas apresentaram alegações contraditórias, em depoimentos no Juízo Criminal. Rubens aduziu não saber de nada quanto às irregularidades e João Enéas disse ter alertado o prefeito.

A necessidade pública que se afirmava, de se adquirir os medicamentos padronizados para o seu fornecimento por intermédio da rede pública de saúde, não justificava de forma alguma a sua obtenção de forma irregular.

A escolha da modalidade de licitação deveria decorrer dos limites legais do valor estimado da contratação que, na época, para compras, era de R\$ 475.532,10 em 1994 e de R\$ 552.669,70, em 1995, conforme disposto no artigo 23, inciso II, alíneas "a" e "b" da Lei nº 8666/93.

No presente caso, ficou configurada a ilegalidade, por se ter ultrapassado o valor limite estabelecido em lei, procedendo-se às licitações de números 03/94 e 01/95, indevidamente executadas pela modalidade tomada de preço.

Quanto ao elemento subjetivo, restou evidenciado pelo conjunto das circunstâncias e provas, pois foram realizadas licitações na modalidade tomada de preço, quando deveriam ter ocorrido por concorrência, tendo havido conluio entre os donos das farmácias, que se materializou com as propostas idênticas, restando evidenciado nos pareceres, acima expostos, do Tribunal de Contas e da Comissão de Sindicância, ferindo-se o artigo 9º da lei de 8.666/93 (Lei de Licitação), violando-se princípios constitucionais explícitos e implícitos.

Note-se, por outro lado, que o Fundo Municipal de Saúde era diretamente vinculado ao gabinete do prefeito, cujo presidente era o nomeado João Enéas Conforti, tendo os medicamentos sido adquiridos diferentemente do que ocorria nas gestões anteriores, em que as compras eram feitas de laboratórios e organismos oficiais das esferas federal e estadual.

Além do mais, em contestação e em seu depoimento no Juízo Criminal, o próprio Edgar Thamos (fls. 3578 e 4913) confirmou a existência de reunião entre todos os farmacêuticos no sentido de indicar preço único nas propostas, sendo combinado um desconto de 15% a 20% sobre o preço dos remédios previstos na tabela oficial.

Com esse procedimento ilegal as contratações foram fraudadas, em prejuízo da Administração Municipal, que se viu alijada de promover licitação com caráter competitivo, frustrando-se o objetivo de se obter a proposta mais vantajosa para o erário, uma vez que todas eram idênticas.

Evidente, portanto, a prática de ato de improbidade administrativa, que fere os princípios da legalidade, finalidade, razoabilidade, moralidade.

Contudo, embora haja indícios, não há como se reconhecer a prática de ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, pois, não obstante se tenha



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SÃO CARLOS

FORO DE SÃO CARLOS

VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760

**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

discrepâncias, consistentes nos altíssimos valores gastos com a compra de medicamentos, se comparados com municípios vizinhos e o fato de que a maioria dos pagamentos se deu por saques na "boca do caixa", não logrou o Ministério Público comprovar que os valores sacados se destinaram ao pagamento dos requeridos Rubinho e João Enéas Conforti, com dano concreto ao erário e não hipotético ou provável, ônus que lhe cabia.

Impõe-se, nessa linha de raciocínio, o acolhimento parcial do pedido.

A declaração de nulidade das contratações não será acolhida pela razão de que os contratos já foram inteiramente executados e sua eficácia não será alcançada pela presente sentença.

Ingressa-se na questão da dosimetria.

O art. 12, III autoriza a aplicação das seguintes sanções (a) ressarcimento integral do dano (b) perda da função pública (c) suspensão dos direitos políticos (d) multa civil (e) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

O ressarcimento do dano deve ser afastado pois que não se comprovou o prejuízo efetivo ao erário.

A perda da função pública (se o caso) e a suspensão dos direitos políticos, aos proprietários das farmácias, *in casu*, seriam desproporcionais, considerada a gravidade da infração.

Cabível, pois adequada, necessária e proporcional, a eles e às pessoas jurídicas das quais são sócios a sanção de proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de 03 anos (rigidamente previsto na lei).

Quanto aos requeridos RUBENS MASSUCIO RUBINHO e JOÃO ENÉAS CONFORTI, diante da gravidade de sua conduta, intensidade do dolo e domínio que tinham sobre os fatos, cabíveis e proporcionais as sanções de perda da função pública (a) suspensão dos direitos políticos (b) multa civil (e) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

A suspensão dos direitos deverá se dar pelo prazo de cinco anos; a multa civil, para Rubinho, diante de sua maior participação, já que era quem autorizava a compra dos medicamentos e de outras condenações envolvendo fatos semelhantes, tendo o Juízo Criminal informado na sentença (fls. 5095) que os inúmeros processos decorrentes de sua maneira desastrada de governar lhe renderam vários processos, além daquele, com diversas condenações que já se aproximavam de quinze anos de prisão, estando, inclusive preso à época, deve ser fixada no patamar de cinquenta vezes o valor da última remuneração por ele percebida. Para o requerido João Enéas, razoável o patamar de 05 (cinco) vezes o valor da última remuneração por ele percebida.

Devida, ainda, a ambos, a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos.

Ante o exposto, julgo **parcialmente procedente** o pedido, para CONDENAR os requeridos, como incursos no art. 11, caput e inciso I da Lei nº 8.429/92, aplicando-se, aos requeridos, proprietários das farmácias e respectivas empresas réis, a pena de proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de 03 anos. Ao requerido RUBENS MASSUCIO RUBINHO aplicam-se as penas de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de cinco anos; multa

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****COMARCA DE SÃO CARLOS****FORO DE SÃO CARLOS****VARA DA FAZENDA PÚBLICA****RUA SORBONE, 375, São Carlos - SP - CEP 13560-760****Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

civil no patamar de cinquenta vezes o valor da última remuneração por ele percebida e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos e, ao requerido João Enéas Conforti, as penas de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de cinco anos; multa civil, no patamar de cinco vezes o valor da última remuneração por ele percebida e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos.

P.I.

São Carlos, 24 de julho de 2017.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**