Vistos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em face de JOSÉ ROBERTO RONQUI, M.J. MAZINI CLÍNICA-ME e CLÍNICA MÉDICA OLIVEIRA, BERGONSO, GIL & BOSCHILIA LTDA., alegando, em síntese, que o primeiro requerido, na qualidade de Prefeito [PARTE], contratou as empresas requeridas, mediante Pregão Presencial nº 27/2017, para prestação de serviços médicos nas especialidades de pediatria e infectologia, em desconformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública.

Segundo o Ministério Público, foram celebrados os contratos nº 022/2017 (M.J. Mazini Clínica-ME, para serviços de pediatria, no valor de R$ 86.112,00) e nº 023/2017 (Clínica Médica Oliveira, Bergonso, Gil & Boschilia Ltda., para serviços de infectologia, no valor de R$ 45.344,00), ambos firmados em 12/09/2017, com vigência inicial de 12 meses.

A inicial sustenta irregularidades na fase interna e externa da licitação, modalidade licitatória inadequada, ausência de justificativa técnica para a contratação, pesquisa de preços deficitária e valores incompatíveis com o mercado, requerendo a procedência da ação com a condenação dos requeridos por ato de improbidade administrativa.

A inicial foi recebida às fls. 416.

Os requeridos foram regularmente citados e apresentaram contestação. M.J. Mazini Clínica-ME (fls. 479/491), alegando preliminarmente ilegitimidade passiva e, no mérito, a ausência de dolo, a efetiva prestação dos serviços contratados e a inexistência de prejuízo ao erário; Clínica Médica Oliveira, Bergonso, Gil & Boschilia Ltda. (fls. 432/446), arguindo ilegitimidade passiva, ausência de participação nos vícios da licitação, efetiva prestação dos serviços e inexistência de dolo; José Roberto Ronqui (fls. 836/841), sustentando a inépcia da inicial por ausência de demonstração de dolo específico, a emergencialidade da contratação, a efetiva prestação dos serviços e a inexistência de prejuízo ao erário.

Réplica do Ministério Público às fls. 650/651.

Saneamento do processo às fls. 667/668, indeferindo-se as preliminares de inépcia e ilegitimidade passiva das requeridas; deferiu-se a produção de prova testemunhal.

Com a anuência do Ministério Público, a Prefeitura [PARTE] foi excluída do polo passivo da demanda (fls. 691).

Em audiência de instrução e julgamento realizada em 10/09/2025, foram ouvidas quatro testemunhas arroladas pelas defesas: Daniele [PARTE], Lucélia Cristina Sartori, Michele [PARTE] [PARTE] Pinto Cardoso (fls. 791/792).

Memoriais apresentados pelo Ministério Público (fls. 799/806) e pelas defesas (fls. 806/841).

Eis o relato do essencial.

FUNDAMENTO E DECIDO.

Conforme apurado pelo [PARTE] do Estado de São Paulo e comprovado nos autos, o então Prefeito [PARTE], José Roberto Ronqui, contratou, mediante Pregão Presencial nº 27/2017, as empresas M.J. Mazini Clínica-ME e Clínica Médica Oliveira, Bergonso, Gil & Boschilia Ltda. para prestação de serviços médicos especializados em pediatria e infectologia.

A justificativa apresentada pela Administração para a realização do certame foi a "falta de médicos no município" nas referidas especialidades.

Consta, ainda, dos autos, que entre o 3º quadrimestre de 2016 e o 1º quadrimestre de 2017, havia 20 (vinte) cargos vagos de médico no município, situação de conhecimento do gestor público.

Durante a instrução processual, foram ouvidas quatro testemunhas:

Daniele [PARTE], secretária de saúde à época dos fatos, confirmou que a contratação das clínicas foi necessária para suprir demandas reprimidas nas especialidades de infectologia e pediatria, especialmente pela ausência de profissionais disponíveis na rede pública municipal. Informou que não foi realizado estudo técnico formal para mensurar a demanda, mas que a necessidade era observada por meio da procura nas unidades de saúde. Ressaltou que a contratação foi realizada antes da abertura de concurso público e que, posteriormente, não houve preenchimento da vaga de infectologia, enquanto o profissional aprovado em pediatria não permaneceu no cargo.

Lucélia Cristina Sartori, coordenadora da vigilância epidemiológica em 2017, ratificou que não havia médicos infectologistas no município e que a contratação foi motivada pela alta demanda de doenças de notificação compulsória, tais como hanseníase, sarampo e febre amarela. Declarou que, embora não tenha sido feito estudo técnico formal, a demanda era evidente e crescente, e que os serviços foram efetivamente prestados.

Michele [PARTE] Orlandi, auxiliar de saúde responsável pelo agendamento de consultas, informou que os médicos das clínicas contratadas atendiam mais de duas vezes por semana, com cerca de 40 a 45 consultas por dia. Confirmou que tanto o doutor Maximiliano quanto seu pai, doutor Nelson, realizavam atendimentos de pediatria, geralmente em dias alternados, e que os registros eram conferidos e assinados pelos profissionais.

Iracema Pinto Cardoso, auxiliar de enfermagem atuante na vigilância epidemiológica, declarou que trabalhou diretamente com a doutora Débora, médica infectologista contratada. Relatou que a médica nunca faltou ou atrasou e que, quando necessário, repunha os atendimentos ou enviava outro profissional para substituí-la. Avaliou a prestação de serviços como excelente.

Isto posto, passo à análise das teses ventiladas pelo Ministério Público e pelas defesas técnicas.

DA TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MÉDICOS HOSPITALARES E DA UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO

Cumpre registrar, de início, que a terceirização de serviços médicos especializados, por si só, não configura a ilicitude de contratação, como asseverado pelo Ministério Público.

A jurisprudência atual, inclusive do Supremo Tribunal Federal, reconhece a possibilidade de contratação de serviços especializados mediante licitação, desde que observados os princípios constitucionais da Administração Pública e as normas regentes. Essa intelecção é extraída da ADPF 324 e do RE 958.252 (Tema 725), que denotam, respectivamente:

1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo [PARTE] Aurélio. Nesta assentada, o Relator esclareceu que a presente decisão não afeta automaticamente os processos em relação aos quais tenha havido coisa julgada. (ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL nº 324; Origem: DF - DISTRITO FEDERAL; Relator(a): MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO)

Tese 725 – STF: É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante.

As atividades estatais indelegáveis, neste diapasão, são aquelas consideradas típicas do Estado, que envolvem o exercício do poder de polícia, a função de legislar e a imposição de sanções, especialmente quando se trata de atos de natureza coercitiva e decisória. Segundo a jurisprudência e a doutrina administrativa brasileira, o poder de polícia é, em regra, indelegável a pessoas jurídicas de direito privado, pois envolve a manifestação do poder de império do Estado, como o tributar e o punir, que são atividades essenciais e exclusivas.

No entanto, admite-se a delegação até mesmo do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito público, como autarquias, fundações públicas e empresas estatais, especialmente aquelas prestadoras de serviço público em regime de monopólio, que possuem um regime jurídico híbrido, aproximando-as do direito público. Nesses casos, a delegação é considerada constitucionalmente compatível, pois o ente delegatário mantém a natureza jurídica pública, o que não configura violação à indelegabilidade.

Os serviços médicos hospitalares, como os atendimentos à população, não se enquadram, por óbvio, em serviços que se enveredam pelo poder de polícia. Na verdade, tratam-se de serviços que podem ser exercidos por particulares, seguindo as diretrizes constitucionais e legais.

A Constituição Federal permite, em especial quanto aos serviços médico-hospitalares, convalida a participação dos particulares de forma concreta, conforme se verifica do artigo. 199, §1º, que revela:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Portanto, os serviços médico-hospitalares licitados, não se concretizando como atos de império do Estado e, portanto, podem, na atual conjectura legal e jurisprudencial pátria, ser objeto de delegação via licitação – pois mantém-se no espectro de serviços e atividades delegáveis segundo a própria dicção constitucional.

Ademais, quanto a modalidade empregada pela Municipalidade, cumpre registrar que a modalidade pregão, por si só, não é inadequada para a contratação de serviços médicos.

Embora o Ministério Público sustente a inadequação da modalidade licitatória, tal argumento não encontra respaldo na jurisprudência atual dos Tribunais, conforme se verifica do recente julgado do [PARTE] do Estado de São Paulo:

"DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. APELAÇÃO DESPROVIDA.

1. Trata-se de apelação interposta pelo [PARTE] e Pesquisas Dr. João Amorim - CEJAM contra sentença que julgou improcedente mandado de segurança impetrado contra ato da [PARTE] do Servidor Público Municipal, que declarou como vencedora a proposta da Equipe Assistência Médica Ltda. 2. A questão em discussão consiste em analisar as alegações de (i) violação ao princípio do parcelamento; (ii) inadequação da modalidade de licitação; (iii) violação à taxatividade e preclusão recursal; (iv) avaliação da inexequibilidade da proposta vencedora. 3. O "princípio do parcelamento do objeto" não possui caráter absoluto e deve ser aplicado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. No caso, o objeto contratual é integrado e de mesma natureza, tornando o parcelamento inviável. 4. Os serviços médicos licitados não são de natureza predominantemente intelectual, permitindo a utilização do Pregão Eletrônico. A modalidade adotada é justificada pela eficiência e economicidade. 5. Não houve violação à taxatividade ou preclusão recursal, pois os atos licitatórios observaram o devido processo legal. 6. A proposta da apelada EQUIPE foi considerada exequível, com custos devidamente contemplados, não havendo ilegalidade no procedimento licitatório. 7. APELAÇÃO DESPROVIDA. 8. Tese de julgamento: "1. O princípio do parcelamento do objeto aplica-se quando vantajoso. 2. O Pregão Eletrônico é adequado para serviços médicos não intelectuais." (TJ - [PROCESSO], Relator(a): Kleber [PARTE], 3ª [PARTE] Público, [PARTE]: 08/07/2025, [PARTE]: 08/07/2025)"

O julgado acima é esclarecedor ao estabelecer que os serviços médicos que não sejam de natureza predominantemente intelectual, como os contratados e objetivados na presente ação, permitem a utilização da modalidade pregão.

De fato, a Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade pregão, prevê sua utilização para aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos aqueles "cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado" (art. 1º, parágrafo único).

Os serviços médicos, quando prestados de forma padronizada e com especificações objetivas - como atendimentos ambulatoriais em determinadas especialidades, com carga horária e local de execução definidos -, enquadram-se perfeitamente no conceito de "serviços comuns", pois seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente estabelecidos no edital.

Não se trata, portanto, de serviços de natureza singular ou intelectual, que demandariam a modalidade concorrência com julgamento por técnica e preço (no âmbito da Lei 8.666/93, vigente à época dos fatos), mas sim de serviços cujo objeto é padronizado e amplamente oferecido no mercado.

Nesse sentido, a modalidade pregão era não apenas adequada, mas também recomendável, porquanto permitia maior celeridade, economicidade e competitividade no certame licitatório, atendendo aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Assim, não há ilegalidade no objeto e na escolha da modalidade pregão para a contratação dos serviços médicos dos contratos nº 022/2017 e 023/2017.

DA ANÁLISE DOS CONTRATOS E EXISTÊNCIA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Estabelecida a possibilidade de contratação dos serviços médicos hospitalares delineados objetivados no edital que deu origem aos contratos narrados na exordial, bem como delineado que a modalidade pregão era, de fato, a mais adequada ao certame, os argumentos quanto à urgência ou não da contratação passam a ser infrutíferos, na medida em que não haveria a necessidade de se verificar a existência de urgência para a contratação dos serviços, que poderiam, regularmente, ser delegados aos particulares de forma contínua e não precária.

Resta, entretanto, verificar a legalidade da contratação pela análise da idoneidade das fases que precederam a contratação, ou seja, das fases interna e externa da licitação, já que a causa de pedir do Ministério Público é clara ao atribuir a pecha de ilegalidade a tais contratos em virtude de atos ilegítimos praticados, em especial, na fase interna do certame. Ademais, deverá ser analisada a presença do elemento subjetivo específico necessário ao reconhecimento do ato ilícito por parte dos acusados, ou seja, o dolo.

DA ANÁLISE DO CONTRATO Nº 022/2017 - SERVIÇOS DE PEDIATRIA (M.J. MAZINI CLÍNICA-ME)

O contrato nº 022/2017, celebrado com a empresa M.J. Mazini Clínica-ME, teve por objeto a prestação de serviços médicos na especialidade de pediatria, com valor total de R$ 86.112,00 (oitenta e seis mil, cento e doze reais).

A fiscalização do [PARTE] do Estado de São Paulo constatou que a pesquisa de preços realizada para o item "médico pediatra" foi deficitária e viciada, pois a cotação foi efetuada junto a 03 médicos, sendo que 02 (dois) deles são possuidores do mesmo sobrenome (sendo pai e filho) e domiciliados no mesmo endereço (fls. 48 e 53), demonstrando-se sua precariedade.

Essa circunstância, aliada ao fato de que os preços eram amplamente superiores ao mercado, ultrapassando-se, até mesmo, o que era pago em contratos anteriores com a aplicação dos respectivos índices de correção, macula de forma insanável a fase interna da licitação, pois evidencia a ausência de efetiva competitividade na pesquisa de mercado, requisito essencial para a formação de preços justos e razoáveis.

Conforme relatado pela testemunha Michele [PARTE] Orlandi, "tanto o doutor Maximiliano quanto seu pai, doutor Nelson, realizavam atendimentos", confirmando que eram pai e filho que atendiam na cidade de Palmital e se ligaram ao objeto do contrato firmado pela Clínica e M.J. Mazini Clínica-ME e a Municipalidade.

Tratando-se de município de pequeno porte, é de conhecimento geral quem são os profissionais que nele laboram, sendo inescusável o desconhecimento, por parte dos responsáveis pela pesquisa de preços, do vínculo familiar e do mesmo endereço profissional dos cotados. O que se nota, assim, é que não houve pesquisa de preços de fato, de forma a guiar a elaboração dos preços médios que seriam licitados em relação ao serviço.

Friso, ainda, que a fiscalização comparou o preço final fornecido pelo licitante vencedor com o preço praticado em contrato anterior (entre 03/05/2013 e 02/05/2017) para serviços de infectologia, que era de R$ 118,75. Mesmo corrigindo-se pelo INPC, chegou-se ao valor unitário de R$ 156,04, valor significativamente inferior ao contratado para pediatria.

Embora a defesa da M.J. Mazini Clínica-ME alegue que o valor cobrado foi de apenas R$ 29,90 por consulta, deve-se considerar o tempo médio de atendimento e quantos atendimentos seriam realizados por hora, até porque, os contratos foram estabelecidos em horas de atendimento com o custo estabelecido no contrato desta mesma forma. Ademais, a mesma unidade de medida (horas laboradas), teve majoração superior a 35%, conforme demonstrado pelo TCE/SP, o que denota a majoração ilegítima fomentada neste novo contrato, objeto da presente ação.

Friso, por obter dictum, que a pessoa jurídica M.J. Mazini Clínica-ME também participou da pesquisa de preços dos serviços de infectologia; entretanto, nesta pesquisa, se portou como Pessoa Jurídica, não havendo tomada de preços dos médicos que a compõe, o que denota sua participação na mesma pesquisa por intermédio dos médicos que a compõe e utilizando-se de sua face coletiva, o que revela o conluio com os gestores no objetivo de se macular a licitação em benefício próprio.

Contrato nº 023/2017 - [PARTE] (Clínica Médica Oliveira, Bergonso, Gil & Boschilia Ltda.)

O contrato nº 023/2017, celebrado com a Clínica Médica Oliveira, Bergonso, Gil & Boschilia Ltda., teve por objeto a prestação de serviços médicos na especialidade de infectologia geral, com valor total de R$ 45.344,00 (quarenta e cinco mil, trezentos e quarenta e quatro reais).

Diferentemente do contrato de pediatria, não foram apontadas irregularidades específicas na pesquisa de preços para o serviço de infectologia, tampouco restou comprovado o conluio entre cotados para a prática de preços elevados. Ausentes as provas, portanto, do elemento subjetivo específico que permite que os atos sejam classificados como ímprobos, de acordo com a atual legislação.

Embora o Ministério Público mencione, com razão, a existência de indícios de preços praticados a maior, quando comparados com os preços anteriores e com o próprio mercado, tais indícios não se mostram suficientes para caracterizar a prática dolosa de ato de improbidade administrativa por parte da clínica contratada.

As testemunhas ouvidas foram unânimes em afirmar que os serviços de infectologia foram efetivamente prestados, com qualidade e regularidade, atendendo ao interesse público. Ademais, afirmaram que quando o serviço não fora prestado na data em que havia escala, houve a devida compensação.

Não restou demonstrado, no caso específico do contrato de infectologia, o elemento subjetivo do dolo, requisito indispensável para a configuração do ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. Portanto, ausente a possibilidade de se reconhecer ato ímprobo por parte da referida Clínica, restando IMPROCEDENTE o pleito condenatório ministerial em relação a tal cínica.

Repiso que embora haja indícios de que os preços praticados foram superiores aos de mercado, não há prova de conluio, direcionamento ou participação ativa da clínica na formação de preços artificialmente elevados. A mera irregularidade na contratação, sem a demonstração do elemento subjetivo do dolo, não configura ato de improbidade administrativa, com escopo na nova dicção de [PARTE] Administrativa.

Assim, em relação a tal contrato e o, o dolo objetivo não será analisado, na medida em que não há indícios de ilegalidade na fase interna da licitação, em relação a especialidade de infectologia.

DA ANÁLISE DO DOLO E DA CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE EM RELAÇÃO A JOSÉ ROBERTO RONQUI, E EMPRESA M.J. MAZINI CLÍNICA-ME - CONTRATO Nº 022/2017

O dolo é elemento subjetivo essencial para a caracterização do ato de improbidade administrativa, conforme expressamente previsto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021. Nos termos do referido dispositivo:

§ 1º Considera-se ato de improbidade administrativa toda ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizados pelas condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.

O dolo, na esfera da improbidade administrativa, é aferido a partir dos fatos e das circunstâncias concretas do caso, não sendo necessária a sua demonstração psíquica, mas sim a comprovação objetiva de que a conduta foi consciente e voluntária, direcionada à produção de resultado ilícito. Aliás, nem seria possível a demonstração psíquica de tal elemento, de forma que a conclusão de sua presença no caso concreto deve emanar da interpretação dos fatos narrados e comprovados sob o crivo do contraditório e ampla defesa.

No caso dos autos, o dolo resta evidenciado pelos fatos a seguir delineados, pois presentes a consciência da antijuridicidade e vontade livre e consciente de agir, ou seja, de frustrar a licitude do processo licitatório em benefício da clínica contratada e profissionais que a compõe.

Quanto ao dolo do ex-Prefeito José Roberto Ronqui, o elemento subjetivo do dolo, revela-se de forma inequívoca pela análise sistemática dos fatos apurados nos autos e corroborados pela prova testemunhal produzida.

Primeiramente, cumpre destacar que restou comprovado que o gestor público tinha pleno conhecimento da situação de carência de médicos no município, uma vez que, conforme documentado, entre o 3º quadrimestre de 2016 e o 1º quadrimestre de 2017 – portanto, no período que antecedeu a licitação –, havia 20 (vinte) cargos vagos de médico na municipalidade.

Tal circunstância, de conhecimento notório da Administração, deveria ter motivado, em primeiro plano, a adoção de medidas voltadas a estudos e intenso trabalho de precificação na fase interna da licitação, pois de longa data o problema em âmbito municipal.

Em outros termos, a ausência reconhecida pela administração municipal e pelo Requerido de que os cargos estavam vagos há anos, bem como a existência de uma lacuna intensa de atendimentos, como relatado pelas testemunhas, deveria ensejar a elaboração de estudos específicos e a precificação adequada, com a inclusão de médicos especialistas da cidade e de municípios vizinhos, de forma que a precificação não restasse viciada. Houve tempo mais que suficiente para tais medidas que, entretanto, não foram concretizadas.

Em segundo lugar, o elemento central e de fundamental importância para a caracterização do dolo se evidencia pela forma como fora conduzida a pesquisa de preços que precedeu a licitação. Conforme amplamente demonstrado pela fiscalização do [PARTE] do Estado de São Paulo e confirmado nos autos, a cotação de preços para o item "médico pediatra" foi realizada com a participação de 03 (três) profissionais, 02 (dois) profissionais – os médicos [PARTE] –, os quais ostentam o mesmo sobrenome, são pai e filho, e possuem o mesmo endereço profissional cadastrado (fls. 48 e 53).

Não se olvide, ademais, que a Clínica MJ Mazini participou da tomada de preços de ambos os serviços médicos a serem contratados naquela licitação, ora por intermédio de sua figura coletiva (PJ), ora por intermédio dos médicos que a compõe, o que revela o conluio existente entre a clínica em questão e o Requerido José Roberto.

Tratando-se de Palmital, Município de pequeno porte, é circunstância notória e de conhecimento público quais são as clínicas médicas de cada especialidade, quem são os profissionais médicos que nele atuam, e suas respectivas especialidades, sem se olvidar, naturalmente, de eventuais vínculos familiares existentes entre tais profissionais. Nesse contexto, é absolutamente inescusável que o gestor público e os servidores responsáveis pela condução da fase interna da licitação desconhecessem o vínculo familiar evidente entre os dois únicos médicos cotados, bem como o fato de que ambos possuíam o mesmo endereço profissional.

A testemunha Michele [PARTE] Orlandi, auxiliar de saúde responsável pelo agendamento de consultas, confirmou expressamente em seu depoimento que "tanto o doutor Maximiliano quanto seu pai, doutor Nelson, realizavam atendimentos de pediatria, geralmente em dias alternados", corroborando que ambos os profissionais cotados na pesquisa de preços eram, de fato, pai e filho, e que prestavam serviços através da mesma clínica posteriormente contratada.

Essa constatação é de fundamental importância: dois médicos, participantes da pesquisa de preços para formar o valor de referência da licitação (dentre os 3 consultados), não apenas possuíam vínculo familiar direto, como também prestavam serviços profissionais por intermédio da mesma pessoa jurídica que viria a ser contratada – a M.J. Mazini Clínica-ME; ou seja, a pesquisa de preços não refletiu, em momento algum, uma aferição real e competitiva dos valores praticados pelo mercado, mas sim uma consulta concentrada em um único núcleo familiar e empresarial, objetivando beneficiar tal grupo.

A escolha deliberada e consciente de realizar a pesquisa de preços dessa forma viciada e manifestamente inadequada não pode ser atribuída à mera negligência ou desconhecimento das normas administrativas. Ao contrário, evidencia uma conduta voluntária e direcionada, com o objetivo inequívoco de artificialmente estabelecer patamares de preços elevados, que viabilizassem a posterior contratação em valores superiores aos efetivamente praticados pelo mercado, em flagrante violação aos princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade que regem a Administração Pública.

Reforça a caracterização do dolo o fato de que os preços finalmente contratados foram comprovadamente superiores aos valores de mercado. A fiscalização do [PARTE] demonstrou que o preço praticado em contrato anterior (entre 03/05/2013 e 02/05/2017) para serviços de infectologia era de R$ 118,75 unidade de serviço contratado (hora). Corrigindo-se esse valor pelo INPC até a data da contratação em exame, chega-se ao montante de R$ 156,04, valor significativamente inferior ao contratado para pediatria no bojo do Pregão nº 27/2017, que resultou no contrato nº 022/2017 no valor total de R$ 86.112,00.

Em que pese a diferença entre as especialidades, esta deveria ser a base de cálculo para os novos serviços prestados pela empresa M.J. Mazini Clínica-ME, já que era o preço praticado anteriormente por consulta pelos profissionais que a integravam, antes da vigência dos contratos discutidos nestes autos.

Nesse aspecto, cumpre ressaltar que a atuação do requerido José Roberto beneficiou a Clínica M.J. Mazini Clínica-ME, implementando preço amplamente superior ao anteriormente praticado, o que se permitiu, justamente, pela pesquisa defasada e imprópria de preços efetivada na fase interna da licitação, viciada pelos diversos motivos já declinados.

A discrepância entre os valores praticados em contratos anteriores (devidamente atualizados) e os preços ora contratados, somada à ausência de qualquer justificativa técnica ou de mercado para essa majoração e o uso de pai e filho como referenciais de preço (profissionais que, frise-se, laboram no mesmo local em nome da mesma clínica), reforça a conclusão de que a pesquisa de preços viciada teve por finalidade justificar formalmente a contratação em patamares artificialmente elevados.

Esta decomposição em dois profissionais de uma mesma clínica com a referência de valores com diferença de 01 (um) centavo entre os preços declinados, somente reforça o dolo com que agiram, em conluio com o ex-prefeito o que, frise-se, não fora efetivado no segundo contrato (de infectologia).

Ademais, não se pode ignorar que o então Prefeito, na condição de gestor máximo do Poder Executivo municipal e responsável final pela condução da Administração Pública, tinha o dever funcional de supervisionar e fiscalizar a regularidade dos procedimentos licitatórios conduzidos por sua gestão. A homologação do Pregão Presencial nº 27/2017 e a subsequente celebração dos contratos nº 022/2017 e 023/2017, em 12/09/2017, sem que tivesse sido questionada ou corrigida a manifesta irregularidade da pesquisa de preços, demonstra não apenas ciência, mas anuência e ratificação da ilegalidade perpetrada na fase interna da licitação.

O dolo, portanto, manifesta-se na modalidade direta, caracterizado pela consciência da ilicitude da conduta e pela vontade livre e deliberada de desvirtuar o processo licitatório, com o objetivo de viabilizar a contratação de serviços médicos em condições vantajosas para o particular contratado, em detrimento do interesse público e da economicidade que deve nortear toda contratação administrativa.

Já o dolo da pessoa jurídica M.J. Mazini Clínica-ME, no mesmo sentido, manifesta-se de forma cristalina pela sua participação ativa e consciente no esquema fraudulento de formação artificial de preços que viciou a licitação desde sua fase preparatória.

Não se trata, portanto, de uma situação em que a empresa teria sido beneficiada por acaso ou por contingências do mercado local. Ao contrário, a requerida integrou e participou ativamente do esquema de manipulação da pesquisa de preços, na medida em que os valores por ela posteriormente ofertados no certame licitatório foram artificialmente formados a partir de orçamentos fornecidos pelos próprios profissionais que prestariam os serviços em seu nome.

A lógica do procedimento licitatório exige que a pesquisa de preços seja ampla, impessoal e efetivamente representativa das condições de mercado, de modo a permitir que a Administração Pública fixe um valor de referência justo e competitivo. Quando a cotação é realizada junto a apenas dois profissionais vinculados entre si por laços familiares e profissionais, e esses mesmos profissionais integram a pessoa jurídica que posteriormente sagra-se vencedora da licitação, tem-se um claro direcionamento que subverte completamente a finalidade do procedimento licitatório.

A M.J. Mazini Clínica-ME não pode alegar desconhecimento dessa irregularidade ou sustentar que foi mera participante de boa-fé em um certame viciado pela Administração. Os profissionais cotados na pesquisa de preços – pai e filho – eram os próprios médicos que executariam os serviços contratados em nome da clínica. Logo, a empresa tinha pleno conhecimento de que a pesquisa de preços não refletia uma aferição real e competitiva do mercado, mas sim uma consulta concentrada em um único núcleo familiar e empresarial, destinada a artificialmente estabelecer patamares de preços elevados.

Anoto, ainda, o conhecimento, já que enviaram duas propostas de preços, do pai e do filho, como referências a fase de precificação, ao passo que pertenciam a mesma clínica, laborando em benefício desta. Ademais, na mesma licitação, a clínica participou desta fase como ente coletivo (PJ), o que revela o conhecimento específico de todo o esquema fomentado.

No mesmo sentido do ex-prefeito, a caracterização do dolo também é demonstrada pelo fato incontroverso de que os preços praticados foram comprovadamente superiores aos valores de mercado. Conforme apurado pela fiscalização do [PARTE] do Estado de São Paulo, os valores praticados ultrapassaram até mesmo aqueles pagos em contratos anteriores devidamente corrigidos por índices oficiais. O contrato anterior para serviços similares estabelecia o valor unitário de R$ 118,75, que, corrigido pelo INPC, resultaria em R$ 156,04. Os valores contratados com a M.J. Mazini Clínica-ME, no montante total de R$ 86.112,00, são significativamente superiores, demonstrando a formação artificial e sobrevalorizada dos preços.

A prestação dos serviços, por si só, não afasta a configuração do ato de improbidade administrativa. O fato de a clínica ter efetivamente atendido pacientes e prestado serviços médicos não legitima a forma irregular e fraudulenta pela qual a contratação foi realizada. A improbidade administrativa configura-se pela violação aos princípios da Administração Pública e pela obtenção de vantagem indevida, independentemente da efetiva execução contratual.

Não se pode perder de vista que a M.J. Mazini Clínica-ME obteve vantagem patrimonial indevida ao ser contratada mediante procedimento licitatório viciado desde sua origem, em valores superiores aos praticados pelo mercado, locupletando-se ilicitamente à custa do erário público. O contrato firmado, no valor total de R$ 86.112,00, representou um dispêndio de recursos públicos em condições desfavoráveis à Administração, causando prejuízo ao Município de Palmital.

O dolo da pessoa jurídica, portanto, manifesta-se na modalidade direta, caracterizado pela consciência da ilicitude da conduta e pela vontade livre de dela participar, com o objetivo inequívoco de obter vantagem econômica indevida. A empresa não foi vítima de um procedimento administrativo irregular, mas sim participante ativa e beneficiária direta do esquema fraudulento que viciou a licitação.

DA TIPIFICAÇÃO LEGAL – CLASSIFICAÇÃO QUANTO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ressalto, de início, que as penas a serem aplicadas no âmbito da improbidade administrativa são aquelas vigentes à época dos fatos, anteriores à Lei 14.230/2021, quando há comprovação do elemento subjetivo dolo. A Lei 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, tem aplicação IRRETROATIVA, conforme o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não incidindo sobre a eficácia da coisa julgada nem durante o processo de execução das penas e seus incidentes.

Para atos dolosos, prevalece a legislação vigente à época dos fatos, enquanto para atos culposos sem condenação transitada em julgado, pode ser aplicada a nova lei. Essa interpretação está consolidada no entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema 1199 e em diversos julgados do [PARTE] do Estado de São Paulo, que ressaltam a necessidade de comprovação do dolo para a tipificação dos atos de improbidade administrativa e a irretroatividade da norma benéfica da Lei 14.230/2021. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INVESTIGADOR DE POLÍCIA QUE, EM CONLUIO COM O CORRÉU, ADVOGADO E TERCEIRO BENEFICIÁRIO, EXIGE VANTAGEM INDEVIDA DE J. R. C., PARA LIVRÁ-LO DE AUTUAÇÃO EM FLAGRANTE DO CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. Conduta dos réus que se amolda na figura prevista no artigo 11, da [PARTE] Administrativa, na medida em que, de forma dolosa, deixaram de cumprir com honestidade e lealdade suas obrigações funcionais e éticas, ao solicitarem vantagem indevida, violando, assim, os princípios que regem a administração pública, notadamente, os da moralidade, legalidade, probidade e lealdade às instituições públicas. [PARTE] 14.230/21, ainda que mais benéfica. Tese definida pelo STF no Leading case afetado pelo Tema 1199 que, com caráter vinculante (CPC, art. 927), não permite a retroatividade quando há presença do elemento subjetivo (dolo). Razoabilidade na dosimetria das sanções. Preliminares afastadas. Sentença parcialmente reformada. [PARTE] Rodrigues Lima e do Ministério Público do Estado de São Paulo não providos, parcialmente provido o recurso da Fazenda do Estado de São Paulo para fixar o termo inicial dos juros moratórios da multa civil como sendo a data do evento danoso, bem como para determinar a reversão da multa em favor da pessoa jurídica prejudicada (Fazenda do Estado de São Paulo).(TJ - [PROCESSO], Relator(a): Camargo Pereira, 3ª [PARTE] Público, [PARTE]: 26/03/2024, [PARTE]: 27/03/2024)

Assim, a lei a ser aplicada será aquela vigente à época dos fatos, bem como a pena imputada também será a definida à época pela legislação vigente.

Os atos praticados pelo ex-Prefeito José Roberto Ronqui e pela empresa M.J. Mazini Clínica-ME enquadram-se no tipo previsto no art. 10, caput e inciso VIII, da Lei nº 8.429/92:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente

A conduta dolosa de realizar licitação com pesquisa de preços viciada, beneficiando empresa privada mediante a contratação de serviços com valores superiores aos de mercado, configura lesão ao erário praticada mediante ação ou omissão dolosa que ensejou efetiva perda patrimonial, apropriação e dilapidação dos bens ou haveres da municipalidade, encontrando perfeita subsunção no tipo narrado.

Das sanções aplicáveis

No mesmo sentido já delineado, as sanções aplicadas serão aquelas vigentes à época dos fatos. Nos termos do art. 12, II, da Lei nº 8.429/92, aplicam-se aos agentes públicos e particulares que praticam atos de improbidade que causam lesão ao erário as seguintes sanções:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

Friso que a multa civil será estabelecida no montante dos valores percebidos pela M.J. Mazini Clínica-ME, na medida em que concretiza o dano experimentado pela municipalidade.

Considerando a gravidade mediana dos fatos apurados, a extensão do dano causado ao erário e as circunstâncias concretas do caso, fixo as seguintes penas:

José Roberto Ronqui - Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos; Multa civil equivalente ao valor do dano a ser regularmente apurado em liquidação de sentença (valor integral recebido pela M.J. Mazini Clínica-ME, durante a execução do contrato); Proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 08 (oito) anos.

Nos termos do art. 17-C, § 2º, da Lei nº 8.429/92 com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, que reputo aplicável retroativamente, não há solidariedade entre os réus quanto à obrigação de ressarcimento ao erário. Tendo em vista que não restou comprovado o locupletamento ilícito por parte do ex-Prefeito (não houve enriquecimento pessoal), não será condenado à devolução de valores ao erário, aplicando-se exclusivamente as sanções de natureza político-administrativa acima fixadas, bem como multa civil.

M.J. Mazini Clínica-ME - ressarcimento dos valores recebidos em decorrência da execução do contrato nº 022/2017 – a ser apurado em liquidação de sentença; Multa civil equivalente ao valor integral recebido pela execução do contrato; Proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 08 (oito) anos.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, nos termos do art. 487, I, do [PARTE] Civil, para:

a) DECLARAR a nulidade do contrato nº 022/2017, celebrado entre a Prefeitura [PARTE] e a M.J. Mazini Clínica-ME, nos termos da fundamentação;

b) CONDENAR o requerido JOSÉ ROBERTO RONQUI pela prática ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, caput e inciso VIII, da Lei nº 8.429/92, e CONDENÁ-LO às sanções de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos; multa civil equivalente ao valor do dano a ser regularmente apurado em liquidação de sentença; proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 08 (oito) anos;

c) CONDENAR a requerida M.J. MAZINI CLÍNICA-ME pela prática ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, caput e inciso VIII, da Lei nº 8.429/92, e CONDENÁ-LA às sanções ressarcimento integral ao erário dos valores recebidos em decorrência do contrato nº 022/2017 – a ser apurado em liquidação de sentença; multa civil equivalente ao valor do dano causado ao erário; proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 08 (oito) anos.

d) JULGAR IMPROCEDENTE a ação de improbidade administrativa em face da CLÍNICA MÉDICA OLIVEIRA, BERGONSO, GIL & BOSCHILIA LTDA., quanto ao contrato nº 023/2017 (serviços de infectologia), ante a ausência de dolo comprovado.

Os valores serão acrescidos de juros e corrigidos da seguinte forma:

Multa civil – correção monetária pelo IPCA-E desta data e juros de 1% ao mês desde a citação;

Ressarcimento ao erário – correção monetária pelo IPCA-E desde o desembolso pela Fazenda Municipal e juros de 1% ao mês desde a citação.

CONDENO, ainda, os réus José Roberto Ronqui e M.J. Mazini Clínica-ME ao pagamento das custas processuais, na proporção de 50% para cada um. Deixo de condenar os requeridos em honorários advocatícios.

Após o trânsito em julgado:

a) Oficie-se ao Tribunal Regional [PARTE] Paulo para conhecimento e adoção das providências cabíveis quanto à suspensão dos direitos políticos de José Roberto Ronqui;

b) Oficie-se ao [PARTE] do Estado de São Paulo para conhecimento;

c) Proceda-se à inscrição do débito em Dívida Ativa, se não quitado espontaneamente as penas pecuniárias impostas e não efetivado o ressarcimento ao erário.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.