



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2025.0000414948**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Apelação Cível nº 1028214-75.2023.8.26.0196, da Comarca de Franca, em que é apelante MUNICÍPIO DE FRANCA, é apelado HOSPITAL DA CARIDADE DR ISMAEL ALONSO Y ALONSO.

**ACORDAM**, em 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Após sustentação oral do Dr. Mansur Jorge Said Filho, negaram provimento aos recursos. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FRANCISCO SHINTATE (Presidente) E LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

**MÔNICA SERRANO**  
**RELATORA**  
Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

APELAÇÃO CÍVEL nº 1028214-75.2023.8.26.0196 - Franca

APELANTE: MUNICÍPIO DE FRANCA

APELADO: HOSPITAL DA CARIDADE DR ISMAEL ALONSO Y ALONSO

**VOTO Nº 28097**

**APELAÇÃO E RECURSO ADESIVO – DIREITO ADMINISTRATIVO – AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO** – Pretensão de anulação de processo administrativo que declarou a nulidade de contrato de locação firmado pelo autor com o Município de Franca, bem como a restituição dos valores pagos a título de aluguel e determinou a aplicação das sanções por inexecução contratual previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993 – Sentença de procedência parcial para anular a aplicação das sanções por inexecução contratual – **APELAÇÃO DO MUNICÍPIO RÉU** – Descabimento – Inexistência de litispendência em função da propositura prévia da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa perante a Justiça Federal - Ausência de identidade entre pedidos e causa de pedir – Inteligência dos §§ 1º e 2º do art. 337 do Código de Processo Civil – Processo administrativo que não discutiu a inexecução contratual - Sanções aplicadas somente encontravam previsão no termo de convênio, instrumento que sequer foi objeto de apuração no feito administrativo impugnado – Nulidade das sanções aplicadas no processo administrativo nº 41.893/2021 por extrapolaram os limites de apuração do processo administrativo, tornando-as incompatíveis com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade – **RECURSO ADESIVO DO AUTOR** – Descabimento – Presença de relação hierárquica entre os pedidos formulados na exordial, tornando-os pedidos subsidiários – Na medida em que o pedido secundário foi acolhido, deve-se manter o dispositivo da sentença que julgou a ação parcialmente procedente - Provento econômico decorrente da anulação das sanções aplicadas no âmbito administrativo que é inestimável, admitindo-se o arbitramento dos honorários sucumbenciais por equidade – Sentença mantida – **Recursos não providos.**

Trata-se de apelação e recurso adesivo interpostos, respectivamente, pelo **Município de Franca** e pelo **Hospital da Caridade Dr. Ismael Alonso y Alonso** em face da r. sentença de procedência parcial que afastou a aplicação das sanções por inexecução contratual impostas ao autor da ação no âmbito do processo administrativo nº 41.893/2021.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Irresignado, o Município de Franca apelou (fls. 1585/1599) pugnando pelo reconhecimento da litispendência em função da propositura prévia da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa de autos nº 5002574-79.2020.4.03.6113, em trâmite perante a Justiça Federal de Franca. No mérito recursal, a municipalidade argumentou que, mesmo tendo atestado a inexistência de irregularidade formal no procedimento, o juízo monocrático adentrou indevidamente no mérito do processo administrativo para afastar a incidência das sanções aplicadas. Defendeu, ainda, que as sanções impostas decorreram da inexecução contratual, nos termos do art. 87 e seguintes da Lei nº 8.666/1993. Além disso, sustenta que a instauração de processo administrativo com a finalidade de anular o contrato de locação foi condição estabelecida no Termo de Não Persecução Cível celebrado entre o Município e o Ministério Público Federal. Ademais, consignou que foram respeitados os princípios da ampla defesa e do contraditório, bem como que foi prolatada sentença nos autos da ACP de improbidade decretando a nulidade do contrato de locação firmado entre as partes e condenando o hospital ao ressarcimento dos valores recebidos a título de aluguéis.

Por sua vez, a parte autora interpôs recurso adesivo (fls. 1615/1623) no qual pretende a alteração do dispositivo da sentença para que passe a constar a procedência integral da ação, sob o fundamento de que foram formulados pedidos alternativos e, portanto, na medida que um deles foi acolhido, a municipalidade ré teria sido totalmente sucumbente. Nessa esteira, argumenta que os honorários sucumbenciais são devidos unicamente em favor do patrono da parte autora, bem como defende a alteração da base de cálculo da verba honorária para afastar o arbitramento por equidade.

Contrarrazões apresentadas (fls. 1603/1614 e 1626/1629).

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça opinando



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

pelo desprovimento dos recursos (fls. 1638/1653).

Recursos tempestivos e isentos de preparo (fls. 902/905).

Oposição ao julgamento virtual apresentada pela parte autora (fl. 1.657).

**É o relatório.**

**Os recursos não comportam acolhimento.**

Cuida-se de ação anulatória de ato administrativo ajuizada pelo **Hospital da Caridade Dr. Ismael Alonso y Alonso** em face do **Município de Franca** que tem por objeto a declaração de nulidade do processo administrativo nº 41.893/2021 ou das penalidades nele aplicadas, a saber: suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos e declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo.

Extrai-se dos autos que o Município de Franca e o autor da ação firmaram o Convênio n. 11/2020 (fls. 241/249), com início em 27/05/2020, tendo por objeto a disponibilização temporária de 20 leitos hospitalares à municipalidade com a finalidade de serem utilizados como hospital de campanha para o tratamento de pacientes acometidos de COVID-19.

Concomitantemente, as partes celebraram o Contrato de Locação materializado no Processo n. 18.846/2020 (fls. 283/286) com o escopo de locar o imóvel do autor da ação localizado na Rua Luiz Leopraci, nº 1.315,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Bloco 5, Apto 204, Santo Agostinho, Franca/SP com a mesma finalidade do termo de convênio, qual seja, a implementação de hospital de campanha destinado ao atendimento de pacientes infectados pela COVID-19.

Fato é que a contemporaneidade dos ajustes contratuais sobrescritos e a semelhança de objeto entre os instrumentos trouxeram suspeita acerca da ocorrência de pagamento em duplicidade a título de alugueis, isso pois, em tese, o termo de convênio já previa a disponibilização da estrutura física ao Município, sendo, portanto, desnecessária a efetivação do contrato de aluguel de forma onerosa.

Nesse contexto, foram realizadas investigações pelo Ministério Público Federal que, posteriormente, subsidiaram a propositura da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa distribuída perante a Justiça Federal de Franca/SP, sob os autos nº 5002574-79.2020.4.03.6113.

Na ação de improbidade administrativa, o *parquet* federal requereu a declaração de nulidade do contrato de locação, com a consequente restituição ao erário dos valores recebidos pelo hospital filantrópico a título de aluguel (R\$200.000,00), bem como a condenação dos réus pela prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos art. 10, caput, art. 11, caput e inciso I da Lei nº 8.429/92, aplicando-se as sanções dos incisos II e III do art. 12 do mesmo diploma legal (fls. 966/1.015).

No curso da ação de improbidade administrativa, o Município de Franca celebrou Acordo de Não Persecução Cível junto ao Ministério Público Federal (fls. 229/236), transcrevendo-se as principais cláusulas do acordo a seguir:

**“(...) 2.2. Apresentar, no prazo de 15 dias, aos demais requeridos na ACIA nº 5002574-79.2020.4.03.6113 e a este órgão do Ministério Público Federal, o cálculo com valores atualizados do dano ao erário resultante do**

**contrato de locação firmado com o HOSPITAL DA CARIDADE DR. ISMAEL ALONSO Y ALONSO (processo nº 18846/2020), bem como indicar uma conta vinculada ao Fundo Municipal de Saúde de Franca/SP para efetivação do ressarcimento ao erário. A atualização monetária deve incidir sobre cada uma das parcelas pagas a título de aluguel (R\$ 50.000,00) e terá como termo a data de pagamento de cada uma das parcelas. A atualização dos valores deverá ser calculada na forma da tabela de cálculos da Justiça Federal – TRF3.**

**2.3. Adotar, no prazo de 60 dias, as providências administrativas necessárias para declarar a nulidade do contrato de locação firmado entre o MUNICÍPIO DE FRANCA e o HOSPITAL DE CARIDADE DR. ISMAEL ALONSO Y ALONSO (processo nº 18846/2020).” Grifou-se.**

Em seguida, nos autos da ação de improbidade administrativa, sobreveio a r. sentença de procedência parcial (fls. 939/947) para decretar a nulidade do contrato de locação e para condenar o hospital locador ao ressarcimento dos valores recebidos a título de aluguéis.

Contudo, destaca-se que a r. sentença afastou a responsabilização por ato de improbidade administrativa eis que o juízo monocrático não vislumbrou a presença do elemento subjetivo, bem como entendeu que o dano ao erário ocorreu por falta de precisão técnica e inexatidão do plano de trabalho do convênio, de forma que não restou comprovado o conluio com a finalidade de lesar o patrimônio público. Por oportuno, transcreve-se os trechos da fundamentação da sentença que tratam da análise da possível prática de atos de improbidade:

**“Quanto a imputação por improbidade aos demais, não há elemento subjetivo para lhes atribuir responsabilidade. Em que pese tenha havido dano ao Erário pelo pagamento imprevisto de aluguéis, não é possível atribuí-lo aos réus como ato de improbidade. Isso porque não há indicativos de conluio para específica causação de dano. Há a conjectura de terem confabulado, insuficiente, porém, para concessão da tutela repressiva.**

Nesse ponto, calha lembrar que a locação em separado

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

não surgiu após a elaboração do plano de trabalho, nem após a celebração do convênio, como fosse forma de criar custo adicional em detrimento do Erário. Os mecanismos criados posteriormente são os mais comuns para aditivos prejudiciais ao Erário. Contudo, **a locação em separado era conhecida do município e do hospital, desde a concepção da possibilidade do convênio. Veja-se que as tratativas preliminares, por troca de intenções por email, são do início de abril** (ID 44287943, p. 25 em diante), um mês antes da celebração do convênio. A despeito de alguns endereços eletrônicos serem pessoais, há o uso de endereços eletrônicos institucionais, o que dá às tratativas o feitiço oficial.

**Seja como for, como a locação em separado já era cogitada, os envolvidos realmente compreendiam o custo do convênio como apartado do custo do imóvel. Essa separação, que ficou clara nas tratativas preliminares, não foi transportada para o plano de trabalho, por carecer o redator de destreza.** A razão para que isso é trivial: aos envolvidos já era óbvio que o plano de trabalho não englobava os custos do imóvel, pois isso era inerente às tratativas. Contudo, o fato é que a redação do plano de trabalho, como tanto visto anteriormente, faz englobar os “recursos físicos”. A divergência entre a intenção e a expressão não é razão para a responsabilização por improbidade.

**Noutros termos, a celebração em separado da locação não foi maquinação fraudulenta, mas resultado das sondagens e expectativas preliminares, contrastadas com a inexactidão do plano de trabalho.**

A celebração da locação em separado não foi expediente oculto.

**O inquérito civil trazido pelo autor, formado em grande parte pelos procedimentos administrativos do município-réu, traz o assunto da locação diversas vezes. A locação em separado sempre foi vista às claras, donde plausível se inferir que os gestores responsáveis e os envolvidos, em especial os réus, realmente achavam que a locação em separado era devida, em função das tratativas anteriores à elaboração do plano de trabalho e do convênio, donde se excluir a má-fé.** Claro, isso poderia implicar culpa, mas, no caso específico, tenho que se trata de culpa excepcionalmente escusável.

(...)

O começo da pandemia pôs gestores públicos e os agentes

TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

de saúde frente a doença nova e de avanço rápido, muita vez letal. Nada se sabia sobre o tratamento ideal da COVID-19, de modo que os cuidados eram paliativos e o aprendizado diário. Para quem tinha a responsabilidade de aparelhar os serviços de saúde, compreensível que detalhes observáveis quando tranquilos os tempos passassem despercebidos durante a hora de emergência: a expansão dos serviços paliativos de saúde era a prioridade, como era notório nos primeiros meses da pandemia no Brasil.

Mesmo a oposição ao pagamento dos aluguéis oferecida pelo conselho municipal de saúde, em 07/2020, não podia ser levada em conta completamente, correta que estivesse. É que o conselho é opinativo, mas não executor. Havia convênio em curso, cuja continuidade dos serviços pudesse ser comprometida, se cogitada a descontinuidade dos aluguéis. **Além disso, a gestão tinha parecer da procuradoria, favorável à locação, o que lhes atenua a responsabilidade pela noção jurídica.**

Não é o caso de avaliar os fatos após da superação da pandemia. **Mister levar em consideração a urgência da ocasião em comparação com a gravidade do erro cometido, que envolve falta de exatidão na formalização do texto do plano de trabalho.**

Isso é confirmado pelo testemunho de Murilo Menzote, que atuava na procuradoria municipal à época. Diz a testemunha ter acompanhado a aflição dos gestores ao se depararem com a pandemia. Acrescentou que o convênio celebrado custava menos do que a instalação de hospital de campanha. Frisou que a procuradoria deu parecer favorável tanto para o convênio, como para a locação. **A impressão de que seriam necessários dois instrumentos jurídicos (convênio e locação) é confirmada pela testemunha Deyvid Silveira, que à época era coordenador do planejamento orçamentário. Por isso, não é possível imputar açodamento aos réus, senão apenas não saberem verter corretamente as intenções trocadas em instrumento jurídico coerente, falha escusável pela necessidade de concretizarem a emergencial prestação de saúde que a época requeria.**

Como tanto dito, o plano de trabalho previa recursos físicos, dentre os quais o imóvel, de forma que a contração da locação avulsa é nula. Isso não significa que os réus agiram em improbidade, embora se conduzissem em erro escusável, pela emergência que se impunha.” Grifou-se.

Nesse contexto, atendendo às condições do ANPC, o Município instaurou o processo administrativo nº 41.893/2021.





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Assim, a decisão final (fls. 485/492) determinou a anulação do contrato de locação e o ressarcimento dos valores pagos pelos alugueis do imóvel, bem como aplicou as sanções de suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos e declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo.

A decisão foi mantida em sede de recurso hierárquico julgado pelo Prefeito municipal (fls. 1430/1434).

Delineadas as circunstâncias fáticas que permeiam o feito, passa-se à análise do recurso de apelação e do recurso adesivo, respectivamente.

Preambularmente, afasta-se a tese preliminar de ocorrência da litispendência em virtude da propositura prévia da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa de autos nº 5002574-79.2020.4.03.6113.

O ajuizamento da ação de improbidade administrativa veiculou as pretensões de declaração de nulidade do contrato de locação, ressarcimento ao erário e a aplicação das sanções pela prática de atos de improbidade. Noutro turno, a pretensão autoral na demanda em espécie busca a anulação do processo administrativo nº 41.893/2021, instaurado após a celebração do ANPC e que não teve sua validade ou existência questionados nos autos da ação de improbidade.

Nesse contexto, fica demonstrada a ausência de identidade entre pedidos e causa de pedir, afastando-se a litispendência, nos termos



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

da definição insculpida nos §§ 1º e 2º do art. 337 do Código de Processo Civil:

Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar:  
(...)

VI - litispendência; (...)

§ 1º Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada.

§ 2º Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.

Passando aos fundamentos de mérito do recurso de apelação, consigna-se que a instauração do processo administrativo nº 41.893/2021 adveio de uma das condições fixadas no Termo do Acordo de Não Persecução Cível, que arbitrou prazo para anulação administrativa do contrato de locação.

Sendo que o procedimento administrativo foi encerrado com a decisão final, mantida em sede recursal, que determinou a anulação do contrato de locação, o ressarcimento dos aluguéis e a aplicação das sanções inscritas no art. 87 da Lei nº 8.666/1993.

Nesse contexto, destaca-se que a nulidade do contrato de locação decorreu da desnecessidade de sua celebração, haja vista que o termo de convênio já previa a disponibilização do espaço físico do hospital. Assim, em nenhum momento ou procedimento, discutiu-se a inexecução contratual relacionada ao termo de convênio ou contrato de locação, ainda assim, o Município aplicou tais sanções de forma unilateral e sem observar o contraditório e a ampla defesa.

Ademais, pontua-se que as sanções aplicadas somente encontravam previsão no termo de convênio, instrumento que sequer foi objeto de apuração no feito administrativo impugnado.

Desta feita, é notório que as sanções aplicadas administrativamente no âmbito do PA nº 41.893/2021, ao se basearam em



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

pressuposto fático que não foi objeto de apuração no procedimento administrativo, e até mesmo na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, extrapolaram os limites de apuração do processo administrativo, tornando-as incompatíveis com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Por conseguinte, de rigor a manutenção da r. sentença nesse ponto.

Registre-se, ainda, que o controle jurisdicional de ato administrativo no caso em espécie está em consonância com o enunciado da Súmula 665/STJ:

“Súmula 665 – O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta **desproporcionalidade da sanção aplicada.**” Grifou-se.

Destaca-se que a anulação da decisão administrativa limita-se às sanções decorrentes da aplicação do art. 87 da Lei 8.666/93, mantendo-se, portanto, a anulação do contrato de locação e a determinação de ressarcimento ao erário, ressalvada a superveniência de determinação em contrário nos autos da ACP de improbidade administrativa.

Nessa toada, **o recurso de apelação não comporta provimento.**

No tocante ao recurso adesivo, em suma, o autor pretende o reconhecimento da sucumbência integral da municipalidade, bem como a alteração da base de cálculo dos honorários sucumbenciais.

Pois bem, vê-se que o autor formulou dois pedidos de provimento jurisdicional definitivo na peça exordial, a saber: i) declaração de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

nulidade do processo administrativo nº 41.893/2021 em sua integralidade; ii) declarar a nulidade do ato administrativo que impôs as sanções prescritas no art. 87 da Lei 8.666/1993.

Assim, da análise dos eventuais efeitos decorrentes do acolhimento dos pedidos, tem-se claramente uma relação hierárquica entre os pedidos. Afirma-se isso pois o provimento jurisdicional primário, consubstanciado na declaração de nulidade integral do processo administrativo, seria mais abrangente e mais vantajoso ao autor, pois teria como consequência o cancelamento da declaração administrativa de nulidade contratual e a inexigibilidade da restituição dos valores ao erário. Sendo assim, é inegável o caráter secundário, ou subsidiário da declaração de nulidade das sanções aplicadas de forma isolada.

Desta feita, considerando que houve o acolhimento do pedido subsidiário, de rigor a manutenção da sucumbência recíproca.

No que tange à base de cálculo da verba honorária, consigna-se que é inestimável o proveito econômico decorrente da anulação das sanções aplicadas no âmbito administrativo, de modo que prevalece o arbitramento por equidade, na forma do §8º do art. 85 do Código de Processo Civil.

Desta feita, **o recurso adesivo não comporta acolhimento.**

Diante da sucumbência recursal recíproca, em atendimento ao disposto no art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, os honorários devem ser majorados equitativamente para R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

Por derradeiro, considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional deduzida no recurso, ressaltando-se, consoante entendimento do Col. Superior Tribunal de Justiça, que para tal finalidade



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

é desnecessária a citação expressa a todos os dispositivos legais que tiveram seu conteúdo enfrentado. (STJ, EDcl no RMS nº 18.205/SP, Quinta Turma, Relator Min. Felix Fischer, j. em 18.04.2006).

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso de apelação e ao recurso adesivo.

**MÔNICA SERRANO**

Relatora