



Número: **5002574-79.2020.4.03.6113**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **3ª Vara Federal de Franca**

Última distribuição : **10/12/2020**

Valor da causa: **R\$ 600.000,00**

Processo referência: **1.34.005.000081/2020-16**

Assuntos: **Dano ao Erário, Violação aos Princípios Administrativos, COVID-19**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes   | Procurador/Terceiro vinculado  |
|--|--|
| <b>MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM FRANCA/SP (AUTOR)</b>       |  |
| <b>MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (AUTOR)</b>            |  |
| <b>MUNICIPIO DE FRANCA (REU)</b>                             | <b>EDUARDO ANTONIETE CAMPANARO (ADVOGADO)</b><br><b>GEISLA FABIA PINTO (ADVOGADO)</b>  |
| <b>HOSPITAL DA CARIDADE DR. ISMAEL ALONSO Y ALONSO (REU)</b> | <b>LOUISE FERNANDA DE OLIVEIRA DIAS (ADVOGADO)</b><br><b>GUSTAVO SPIRLANDELLI PAPACIDERO GOMES (ADVOGADO)</b><br><b>MANSUR JORGE SAID FILHO (ADVOGADO)</b>   |
| <b>GILSON DE SOUZA (REU)</b>                                 | <b>LINCOLN BELCHIOR DE SOUZA (ADVOGADO)</b>  |
| <b>JOSE CONRADO DIAS NETTO (REU)</b>                         | <b>FREDERICO THALES DE ARAUJO MARTOS (ADVOGADO)</b><br><b>DANILO AUGUSTO GONCALVES FAGUNDES (ADVOGADO)</b><br><b>JOSE ANTONIO DE FARIA MARTOS (ADVOGADO)</b> |
| <b>LUIZ CARLOS VERGARA PEREIRA (REU)</b>                     | <b>DENILSON PEREIRA AFONSO DE CARVALHO (ADVOGADO)</b>  |
| <b>WELLINGTON ALVES BERBEL (REU)</b>                         | <b>LOUISE FERNANDA DE OLIVEIRA DIAS (ADVOGADO)</b><br><b>GUSTAVO SPIRLANDELLI PAPACIDERO GOMES (ADVOGADO)</b><br><b>MANSUR JORGE SAID FILHO (ADVOGADO)</b>   |
| <b>DANIELA SANTANA POLATI DA SILVEIRA (REU)</b>              | <b>JOSEFINA DE ALMEIDA CAMPOS RODRIGUES (ADVOGADO)</b>   |

| Documentos   |                    |                         |         |
|--------------|--------------------|-------------------------|---------|
| Id.          | Data da Assinatura | Documento               | Tipo    |
| 47110<br>175 | 18/05/2021 12:13   | <a href="#">Decisão</a> | Decisão |



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU**

AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64) Nº 5002574-79.2020.4.03.6113 / 3ª Vara Federal de Franca  
AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM FRANCA/SP, MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

REU: MUNICIPIO DE FRANCA, HOSPITAL DA CARIDADE DR. ISMAEL ALONSO Y ALONSO, GILSON DE SOUZA, JOSE CONRADO DIAS NETTO, LUIZ CARLOS VERGARA PEREIRA, WELLINGTON ALVES BERBEL, DANIELA SANTANA POLATI DA SILVEIRA

Advogados do(a) REU: EDUARDO ANTONIETE CAMPANARO - SP129445, GEISLA FABIA PINTO - SP289337

Advogados do(a) REU: LOUISE FERNANDA DE OLIVEIRA DIAS - SP424190, GUSTAVO SPIRLANDELLI PAPACIDERO GOMES - SP403395, MANSUR JORGE SAID FILHO - SP175039

Advogado do(a) REU: LINCOLN BELCHIOR DE SOUZA - SP420987

Advogados do(a) REU: FREDERICO THALES DE ARAUJO MARTOS - SP306790, DANILO AUGUSTO GONCALVES FAGUNDES - SP304147, JOSE ANTONIO DE FARIA MARTOS - SP77831

Advogado do(a) REU: DENILSON PEREIRA AFONSO DE CARVALHO - SP205939

Advogados do(a) REU: LOUISE FERNANDA DE OLIVEIRA DIAS - SP424190, GUSTAVO SPIRLANDELLI PAPACIDERO GOMES - SP403395, MANSUR JORGE SAID FILHO - SP175039

Advogado do(a) REU: JOSEFINA DE ALMEIDA CAMPOS RODRIGUES - SP216295

**DECISÃO**

Vistos.

Cuida-se de ação civil pública, com pedido de tutela provisória de urgência, ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face de **Município de Franca, Hospital de Caridade Dr. Ismael Alonso & Alonso, Gilson de Souza, José Conrado Dias Neto, Luis Carlos Vergara Pereira, Wellington Alves Berbel, Daniela Santana Polati Silveira**, com a qual pretende seja declarada a nulidade do contrato de locação firmado entre o Município de Franca e o Hospital de Caridade Dr. Ismael Alonso y Alonso; bem como seja determinada a devolução dos valores indevidamente pagos a título de aluguéis (R\$ 200.000,00); pleiteia ainda a procedência dos pedidos, para condenar os requeridos pela



prática dos atos de improbidade administrativa previstos nos art. 10, caput, art. 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92, nas sanções previstas, respectivamente, no inciso II e III do art. 12 da mesma lei, bem como ao pagamento de custas e demais ônus processuais, a serem destinados ao Fundo Municipal de Saúde de Franca /SP.

Assevera que os gestores Município de Franca e do Hospital de Caridade Dr. Ismael Alonso y Alonso, aproveitando-se da situação de calamidade pública/emergência, e das facilidades para justificar a contratação direta com a dispensa de licitação, simularam a existência de um contrato de aluguel para, em seguida, desviar recursos públicos destinados ao combate à Covid-19, em favor da entidade assistencial. Sustenta que simularam a locação de um espaço físico para instalação do hospital de campanha, utilizando para tal o processo nº 18846/2020, autuado em regime de urgência. Aduz, entretanto, que a contratação do hospital de campanha já tinha sido efetivada com o Convênio nº 11/2020, firmado entre o Município de Franca e os gestores do Hospital de Caridade Dr. Ismael Alonso y Alonso. Alega estar evidenciado o dolo dos gestores públicos, pois antes mesmo de o contrato ter sido firmado, o Conselho Municipal de Saúde questionou a lisura da contratação e solicitou a elaboração de um parecer jurídico. Posteriormente, antes do término do contrato, o Conselho de Saúde reprovou os pagamentos relativos ao contrato de locação, sendo que após tal ato, ainda foram efetuados mais dois pagamentos a título aluguel, em 10/08/2020 e 10/09/2020.

Requer seja concedida, *inaudita altera pars*, a liminar determinando a indisponibilidade de bens dos demandados, até o montante de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais – equivalente a soma do dano ao erário (R\$ 200.000,00) com o valor da multa civil de duas vezes o valor do dano); seja determinado ao Município de Franca /SP que se abstenha de renovar ou firmar novos contratos de locação com o Hospital de Caridade Dr. Ismael Alonso y Alonso, com o objetivo de instalar hospital de campanha para atendimento dos pacientes com Covid-19

O procedimento preparatório foi juntado aos autos.

Foi indeferido o pedido de liminar (id 43250746).

O Ministério Público Federal juntou novos documentos (id 43675236).



O autor noticiou a interposição de recurso de agravo de instrumento (id 43675238) e requereu o deferimento da liminar, em juízo de retratação (id 43974419).

Foi indeferida a antecipação da tutela recursal (id 44039039).

O Município de Franca, em sus informações, asseverou que não incorreu em conduta ilícita quando firmou o convênio guerreado. Aduziu ainda que, adotou todas as cautelas necessárias para fiscalização do contrato e do termo de convênio assinados, bem como na defesa do erário público, tendo inclusive recomendado o encerramento do referido Termo, conforme consta do processo administrativo 2020028962 (id 4484782).

Foi mantida a decisão agravada (id 44137710).

O corréu Luis Carlos Vergara Pereira, em sua manifestação, alegou que não cometeu qualquer ato improbo e que, tampouco, auferiu benefícios ou prejudicou o erário, pelo que, entende, não deveria compor o polo passivo da presente ação. Suscitou não estarem presentes os requisitos necessários ao recebimento da ação civil pública, ofensa ao devido processo legal, visto que não foi intimado no inquérito civil, cerceamento de defesa em razão de documentos apócrifos e ilegíveis, falta de interesse de agir, pois a inicial não cumpre os requisitos atinentes à imputação legal do tipo e conduta do agente que supostamente o praticou, ausência de justa causa, abuso do direito de ação, inépcia da inicial e impossibilidade jurídica do pedido em relação à devolução dos supostos valores indevidamente incorporados ao patrimônio. No mérito, sustentou que inexistem atos de improbidade, discorreu sobre a ausência de qualquer benefício auferido e/ou dano ao erário. Pugnou, se superadas as preliminares, pela improcedência da ação (id 45242308).

A corré Daniela Santana Polati da Silveira em sua defesa preliminar alegou ilegitimidade passiva e ausência dos requisitos necessários ao recebimento da presente demanda. No mérito, afirma que, houve a dispensa da exigência do CEBAS para a contratação, havendo uma autorização excepcional para habilitação de leitos para atendimento dos pacientes acometidos pelo COVID19. Mencionou que houve fiscal apto para execução do Termo de Convênio. Ao final, afiançou não ter cometido qualquer conduta culposa ou dolosa capaz de ensejar dano ao patrimônio público, pleiteando pela improcedência do pedido inicial (id 45392980).



O Hospital da Caridade Dr. Ismael Alonso Y Alonso e Wellington Alves Berbel contestaram a ação, requerendo, em preliminar, a concessão da Justiça Gratuita. Teceram considerações sobre o hospital e sobre o contexto que o levou a funcionar como “Hospital de Campanha”. Discorreram sobre a legalidade da destituição da correqueira Daniela como membro da diretoria, da legalidade do art. 50, IV do Estatuto Social, bem como da Assembleia Geral, da inexistência de danos materiais. Pugnaram pela improcedência da ação (id 45393262).

O corréu Gilson de Souza em sua defesa prévia, arguiu, em preliminar, a ausência de imputação objetiva e subjetiva da conduta, ilegitimidade passiva e inexistência de justa causa. Asseverou inexistir quaisquer ilegalidades ou atos de improbidade, bem como ausência de dolo ou má-fé. Pontuou que não causou danos ao erário ou auferiu benefícios pessoais ilícitos decorrentes do contrato de locação. Pede seja reconhecida a improcedência da demanda (id 45415755).

José Conrado Dias Neto, em sua defesa, fez um relato sobre o histórico dos fatos e impugnou as alegações do *Parquet*. Alegou, também, ilegitimidade passiva. Teceu argumentos sobre a licitude de sua conduta. Redarguiu que o serviço contratado foi efetivamente prestado, pois, de fato foram atendidos pacientes com sintomas de Covid-19, cumprindo-se o objetivo do convênio firmado. Discorreu sobre a banalização do uso da ação civil pública e do princípio da dignidade da pessoa humana, requerendo seja reconhecida a improcedência da ação (id 45415567).

Instado, o corréu Hospital da Caridade Dr. Ismael Alonso Y Alonso regularizou sua representação processual e juntou documentos (id 47074246).

Wellington Alves Berbel também regularizou sua representação processual e pleiteou a concessão dos benefícios da assistência judiciária gratuita (id 47076311).

### **É o relatório. Decido.**

Primeiramente, observo que foi proferida decisão liminar nos autos no Agravo de Instrumento n. 5033954-29.2020.403.0000 (id 44039039), que indeferiu a antecipação da tutela recursal.



Por outro lado, o MPF apresentou as petições ID n. 43675236 e 43974419, juntando outros documentos para serem considerados por ocasião do juízo de retratação, no qual Sua Excelência manteve a decisão agravada, porém determinou que os autos viessem conclusos para reapreciação do pedido de tutela de urgência após a juntada das manifestações dos réus (ID 44137710).

### **RETRATAÇÃO OU REAPRECIAÇÃO DO PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

Com efeito, há nos autos informação de que o contrato de locação vigeu até 26/11/2020 e não foi prorrogado, de sorte que o pedido liminar, nesse particular, perdeu o objeto. Inclusive porque o próprio convênio que “justificaria”, em tese, a prorrogação da locação, também expirou.

No entanto, em razão da ausência de decisão judicial que impeça novo contrato, notadamente porque tanto a locação aqui impugnada quanto o convênio que lhe dava suporte expiraram, reputo inviável acolher o pedido do *Parquet* de proferir decisão que impeça novas contratações entre as partes, ao menos enquanto não for reconhecida a suposta improbidade.

No tocante ao pedido de decretação de indisponibilidade de bens para fazer frente à pretendida condenação por ato de improbidade administrativa, observo que os documentos ora juntados não constituem qualquer inovação que legitimasse a retratação ou reapreciação da r. decisão agravada (id n. 43250746).

Os relatórios do TCE apenas analisam os indícios e subsidiam o convencimento, daquele r. órgão, de que é necessária a abertura de processo distinto para apurar as aparentes irregularidades.

Já o outro documento se trata de r. decisão do Exmo. Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos, que acolhe o relatório da Divisão de Controle Interno, Corregedoria e Descumprimento Contratual da Prefeitura Municipal de Franca/SP e recomenda ao Exmo. Prefeito que decida pelo encerramento do convênio com o Hospital da Caridade.

Da mesma forma, constitui decisão de outro órgão sobre os mesmos fatos que constituem o objeto desta demanda. À toda evidência que a apreciação de outros órgãos sobre os mesmos fatos será devidamente considerada quando da prolação da sentença, momento em que este Juízo terá a visão ampla das provas e das alegações de todas as partes.

No entanto, não se constituem prova nova dos fatos que serão julgados neste feito. Tampouco podem ser entendidos como fatos novos, pois, em verdade, são julgamentos de outras esferas sobre os mesmos fatos.



Assim, quando da prolação da r. decisão que se pretende a retratação ou reapreciação, os mesmos fatos já foram objeto de apreciação de Sua Excelência, inclusive abonada pela r. decisão liminar proferida nos autos do agravo de instrumento, de modo que não há o que se retratar ou reapreciar.

Isto posto, reputo inexistir fatos ou provas novos que justifiquem a retratação ou reapreciação do pedido de tutela antecipada, inclusive porque vige a r. decisão proferida pelo E. TRF da 3ª. Região.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DE IMPROBIDADE**

Tendo em vista a juntada das manifestações dos réus, passo ao **exame de admissibilidade** da presente ação civil pública por improbidade administrativa.

Inicialmente, afastos as alegações de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e de incompetência da Justiça Federal.

Com efeito, há prova documental nos autos de que dois dos três primeiros aluguéis foram pagos com verbas federais, ou seja, com recursos oriundos das transferências referentes à Lei Complementar n. 173/2020, que correspondem a auxílio financeiro da União para aplicação em ações de enfrentamento à COVID-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

Dessa maneira, não há dúvida de que o MPF tem legitimidade para investigar e ajuizar demandas relativas às verbas federais, bem ainda ser a Justiça Federal competente para julgá-las, dado o claro interesse da União no feito.

Superada tal questão, passo a examinar as alegações trazidas pelos réus no tocante à admissibilidade da presente demanda, nos termos do § 8º do artigo 17 da Lei n. 8.429/92:

*§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.*

É importante ressaltar que a presente decisão, na parte em que recebe a ação de improbidade, não implica reconhecimento da improbidade, limitando-se a admitir a possibilidade de ter sido praticado ato de improbidade pelos referidos agentes e, portanto, o cabimento da ação.



Nesta fase prevalece o princípio do *in dubio pro societatis*, segundo o qual o Estado-Juiz deve processar a demanda a fim de melhor esclarecer os fatos e proferir sentença definitiva, na qual será afirmada a existência ou não do ato de improbidade.

Nos casos em que desde o início não haja dúvida da inexistência de ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, o Juiz rejeitará a ação de improbidade logo após a manifestação do réu.

Assim, passo ao exame das manifestações dos réus na ordem de suas apresentações:

### **MUNICÍPIO DE FRANCA**

Alega o Município de Franca, de modo geral, que “em virtude das características do plano de trabalho apresentado, que não mencionou os custos com os recursos físicos dispostos para o convênio, a contratação da forma como levada a cabo pelo Município não é per se passível de ser considerada ilícita.”

Alega, ainda, que no curso da fiscalização do contrato sua Divisão de Auditoria e Controle fez uma série de apurações que redundaram na recomendação para que o termo de Convênio fosse encerrado, momento em que o contrato de locação já havia expirado e não fora renovado.

Sustenta, portanto, condição de vítima acaso se conclua pela prática de malversação de verbas públicas, pleiteando que não seja recebida a ação civil pública em seu desfavor.

Em princípio o Município de Franca seria mesmo vítima das supostas ilegalidades cometidas pelos seus agentes e terceiros aqui demandados. No entanto, um dos pedidos formulados na petição inicial é a declaração de nulidade do contrato de locação entre o Município de Franca e o Hospital de Caridade, além de eventual condenação a ressarcir os cofres da União pelo suposto mal emprego dos recursos, de maneira que há legitimação passiva e interesse processual em face do Município de Franca.

### **LUÍS CARLOS VERGARA PEREIRA**

Quanto às matérias pertinentes a este momento processual, o presente corréu alega ilegitimidade passiva; falta de intimação no inquérito civil; cerceamento de defesa em relação a documentos apócrifos e ilegíveis; falta de interesse de agir; ausência de justa



causa; abuso do direito de ação; inépcia da inicial e impossibilidade jurídica do pedido de devolução dos aluguéis.

Antes da avaliação dessas alegações, oportuno se mostra lembrar o que consta acerca dos atos do corrêu Luís Carlos Vergara Pereira na petição inicial:

“65 - Observe-se que LUÍS CARLOS VERGARA PEREIRA teve uma postura bastante proativa nas tratativas e confirmação do Convênio nº 11/2020. Ele participou da reunião do Conselho de Saúde que aprovou o Plano de Trabalho (fls. 65), inclusive defendeu a contratação do Hospital, dizendo “que o Plano de Trabalho do Hospital de Caridade teve o mesmo critério utilizado para a Santa Casa, o cálculo de toda a prestação de serviços, desde a contratação de profissionais, medicamentos e o espaço.” Despachou no dia 29/04/2020, enquanto gestor do Município, no Plano de Trabalho, dizendo que estava aprovado (fls. 60). Assinou o Termo de Convênio nº 11/2020 na qualidade de Assessor de Políticas Públicas do Município de Franca. Ele também assinou o contrato de locação na condição de testemunha. Ou seja, ele tinha um conhecimento bastante abrangente da amplitude do Convênio nº 11/2020, inclusive que a contratação das 20 vagas de enfermagem contemplava o uso do espaço físico da instituição. Contudo, de forma deliberada, desprezou esses fatos e determinou o prosseguimento do procedimento para finalizar o contrato de locação ilegal.”

Com efeito, o presente corrêu participou dos fatos na qualidade de assessor de políticas públicas, assinando o Termo de Convênio n. 11/2020 na condição de testemunha ID 44287671 - Pág. 33 e seguintes).

Da mesma forma assinou o contrato de locação (ID 44287943 - Pág. 133 e seguintes) e figurou como fiscal do contrato.

Portanto, a mera condição de testemunha não seria suficiente para demonstrar a participação intelectual ou executória do contrato de locação. No entanto, a situação deste corrêu é distinta. Senão vejamos.

Como restou documentalmente comprovado, o presente corrêu, primeiro, deu o seu “aprovado” em 29/04/2020 ao Plano de Trabalho do Hospital da Caridade (ID 43207216 – pág. 61).

Segundo, participou da reunião do Conselho Municipal de Saúde, onde teve oportunidade de defender a contratação do convênio e sabia que naquela oportunidade a ideia seria de que tal convênio abrangeria também “o espaço”, como constou na respectiva ata (ID 44287331 - Pág. 22 e seguintes).

Em 12/05/2020 se manifestou no processo licitatório do convênio dando-se por ciente do parecer jurídico, informando que os respectivos apontamentos constavam na minuta do contrato (ID 44287671 - Pág. 32).



Em 28/05/2020 determinou o prosseguimento do contrato após o parecer da Procuradoria Geral do Município, que reputava legal o contrato de locação, observadas as ressalvas do quanto restara, de fato, aprovado na referida reunião do Conselho Municipal de Saúde, fundamentou sua “determinação” de prosseguimento no despacho de fls. 33 do então Prefeito Gilson de Souza.

Aqui cabe uma parênteses que, naturalmente, necessita de explicação: o parecer da PGM é datado de 27/05/2020, mesma data da assinatura do contrato. Mas a determinação de Luís Carlos Vergara Pereira para prosseguir com o contrato é do dia posterior.

Retomando o exame dos fatos, vejo que o presente correu deu prosseguimento ao que determinara o prefeito, o qual, presume-se, sabia do teor do parecer da PGM e, mesmo assim, decidiu realizar a contratação da locação.

Nesse passo, há uma clara interrogação quanto ao nível do envolvimento de Luís Carlos Vergara Pereira na produção intelectual e/ou na execução da locação.

Essa interrogação, à obviedade, precisa ser respondida durante a instrução do feito, porquanto, neste momento, temos uma linha de raciocínio coerente e fundada em documentos oficiais pela qual o Ministério Público Federal sustenta um verdadeiro concurso do presente correu na consecução da improbidade, concurso esse que, em tese, pode ter ocorrido.

Assim, tem o *Parquet* o direito a uma sentença de mérito em relação aos atos praticados por Luís Carlos Vergara Pereira.

Veja-se que a situação de Luís Carlos Vergara Pereira difere da situação dos corréus Daniela Santana Polati Silveira e João Conrado Dias Netto: quanto à Daniela Santana, o MPF não apresentou nenhuma evidência de participação na locação que não fosse a assinatura dela como testemunha do respectivo contrato; quanto a João Conrado, este comprovou documentalmente ser contrário à referida locação, comprovando, inclusive, que não iria assinar o contrato, como de fato não assinou.

Luís Carlos Vergara Pereira participou de todo o “processo” que culminou com a efetiva contratação do aluguel, mas não logrou provar, neste momento, o nível de envolvimento nessa contratação, devendo tal questão ser resolvida pela ampla possibilidade de produção de provas na presente demanda.

Em outras palavras, não comprovou que a demanda é manifestamente improcedente, inadequada ou que não houve improbidade, devendo, contra ele, ser recebida a petição inicial.

Dessa forma, restam afastadas as alegações de ilegitimidade passiva; falta de interesse de agir; ausência de justa causa; abuso do direito de ação; inépcia da inicial e impossibilidade jurídica do pedido de devolução dos aluguéis.



Quanto à falta de intimação no inquérito civil, tenho que a participação do presente corréu nas investigações prévias não é obrigatória, não constitui causa de nulidade e nem impeditiva do ajuizamento da ação contra si. À toda evidência que o *Parquet* “perdeu” uma oportunidade de eventualmente produzir outras provas em desfavor do corréu, o que, em tese, favorece o acusado.

Por fim, não há qualquer cerceamento de defesa em relação a documentos apócrifos e ilegíveis, porquanto os documentos apontados pelo corréu realmente são totalmente ilegíveis, de modo que não podem fazer prova nem contra e nem a favor de quem quer que seja. Simplesmente são e serão desconsiderados, não havendo a necessidade de excluí-los do processo.

### **DANIELA SANTANA POLATI SILVEIRA**

A corré Daniela Santana Polati Silveira alega sua ilegitimidade para estar no polo passivo da presente demanda, sustentando que “desconhece as questões tratadas pelo Contrato de Locação, visto que, logo após a assinatura do Termo de Convênio, passou a exercer exclusivamente a função de gestora técnica, especialmente porque se fazia necessário em razão das dificuldades enfrentadas pelo momento crítico decorrente da pandemia.”

Além disso, afirma que “sequer assinou o contrato de locação ou qualquer outro documentos relativo a tal questão”.

Razão assiste à corré, uma vez que a petição inicial se limita a afirmar que Daniela Santana Polati Silveira, na condição de Vice-Presidente do Hospital da Caridade, foi responsável pela elaboração do Plano de Trabalho que resultou no Termo de Convênio n. 11/2020, juntamente com o presidente da entidade Wellington Alves Berbel, também réu nesta demanda.

Continua a petição inicial: E, por saber que a instituição já estava sendo remunerada pela utilização do espaço físico, inclusive tendo defendido o Plano de Trabalho em reunião do Conselho Municipal de Saúde, a mesma teria aceitado fazer parte da simulação do contrato de locação.

No entanto, não há qualquer prova da participação de Daniela Santana Polati Silveira no contrato de locação (ID 44287943 - Pág. 133 e seguintes), o qual foi assinado pelo então Prefeito Gilson de Souza e o Presidente do Hospital da Caridade, Wellington Alves Berbel. Daniela Santana Polati Silveira o assinou apenas na condição de testemunha.



Como bem esclareceu em sua manifestação, Daniela Santana Polati Silveira era vice-presidente e, segundo os estatutos da entidade (43207223 - Pág. 44), a ela competia:

*Art. 24 – Compete ao vice-presidente:*

*I – Substituir o presidente em suas faltas ou impedimentos;*

*II – Assumir o mandato, em caso de vacância, até seu término; e*

*III – Prestar, de modo geral, sua colaboração ao presidente.*

Quanto ao primeiro Plano de Trabalho, assinado por ela em 29/04/2020 (ID 43207216 - Pág. 61), assim como à participação na reunião do Conselho Municipal de Saúde no dia 07/05/2020 (ID 44287331 - Pág. 22 e seguintes), nada mais natural que ela participasse e defendesse **o convênio**, uma vez que era diretora técnica da entidade.

Todavia, presumir que de tais fatos decorreria sua participação na suposta simulação **da locação**, implicaria atribuir-lhe responsabilidade objetiva, o que não se conforma com o regime de dolo ou culpa grave da improbidade administrativa.

Como já dito, Daniela Santana Polati Silveira funcionou apenas como testemunha do contrato de locação, o que se limita a provar que ela sabia da existência do referido contrato e, não que ela tivesse qualquer responsabilidade pelo negócio que ali estava sendo firmado ou simulado. Não prova nem que ela eventualmente concordasse com o negócio que ela testemunhava.

Portanto, não há prova, nem indícios, de que ela tivesse tido participação na formação intelectual e/ou da manifestação de vontade pretendida ou simulada com aquele instrumento.

Daniela Santana Polati Silveira ainda comprovou ser funcionária registrada no Hospital da Caridade (ID 45392980 - Pág. 8), o que reforça sua alegação de ausência de participação na locação, inclusive porque a entidade onde trabalhava como diretora técnica e funcionava como vice-presidente estava ali representada pelo seu representante de direito, o Presidente Wellington Alves Berbel. Foi ele quem manifestou a vontade da entidade e, portanto, assumiu a responsabilidade.

Ainda a reforçar a convicção de que Daniela não participou efetivamente da suposta simulação de locação, vejo que o segundo Plano de Trabalho elaborado pelo Hospital da Caridade em agosto de 2020, a fim de justificar a prorrogação do Termo de Convênio, foi assinado pelo Presidente Wellington Alves Berbel e pela Gestora Administrativa Lione Aparecida Rodrigues, a qual também assinou a declaração de gestora do Termo de Convênio em 11 de maio de 2020 (ID 44287336 - Pág. 39).



Lione também exerce função de destaque na entidade, assinando vários documentos importantes do processo e nem por isso foi chamada ao feito, o que reforça ainda mais a participação de Daniela como mera funcionária da entidade, conquanto de indiscutível importância, mas sem poderes de gestão a ponto de ter idealizado ou de algum modo concorrido para a consecução da suposta simulação de locação.

Ao menos a petição inicial não logrou apontar e nem provar fatos concretos em relação a essa suposta participação, seja de forma dolosa ou com culpa grave, requisitos indispensáveis para a configuração da improbidade administrativa.

Diante do exposto, rejeito a presente ação de improbidade em relação a Daniela Santana Polati da Silveira, tendo em vista sua manifesta improcedência.

Deixo de condenar o MPF em despesas ou custas processuais, uma vez que não se pode considerar como temerária a propositura contra a presente corré (Lei da Ação Popular), bem como em honorários advocatícios, porquanto não se cogita de má-fé do autor (Lei da Ação Civil Pública).

### **HOSPITAL DA CARIDADE DR. ISMAEL ALONSO Y ALONSO**

No que toca ao presente momento processual, destaco que o Hospital da Caridade alega que:

(...)

“O prédio ocupado pelo HOSPITAL DA CARIDADE não é próprio, porquanto pertence a associação OBRAS ASSISTENCIAIS DR. ISMAEL ALONSO Y ALONSO, o que se comprova com a matrícula nº 27.070, registrada junto ao 2º Oficial de Registro de Imóveis Títulos e Documentos e Registro Civil de Pessoa Jurídica da Comarca de Franca-SP.

Embora haja uma proximidade entre as associações, notadamente pelo caráter assistencial que possuem e por a instituição OBRAS ASSISTENCIAS ter sido a precursora do HOSPITAL DA CARIDADE, são pessoas jurídicas de personalidade e natureza distinta, cujo objeto social também não é o mesmo.”

(...)

“Contudo, não havia nenhum obstáculo real para que o contrato de locação tivesse sido feito em nome do legítimo proprietário do imóvel, tendo sido uma opção da Prefeitura Municipal, realizar a contratação em nome do possuidor.”



(...)

“Ademais, a respeito do espaço físico (prédio) ter sido oferecido dentro do Convênio, supostamente sendo desnecessária a locação, não é demais lembrar que todo e qualquer valor recebido pelo HOSPITAL DA CARIDADE, seja a título de remuneração pelo Convênio nº 011/2020 ou pelo contrato de aluguel, foi revertido para a formação, preparação e manutenção do Hospital de Campanha, no atendimento das vítimas da COVID-19 e que esse atendimento FOI INQUESTIONÁVELMENTE PRESTADO, com primazia de qualidade e dentro das atualíssimas diretrizes da OMS para o tratamento da doença e de toda a tecnologia e estudo científico recente sobre o novo coronavírus, inclusive com o amparo de profissionais do Hospital Isrealita Albert Einstein, o que tornou o HOSPITAL DA CARIDADE referência em Franca-SP para o tratamento da COVID-19.”

Com efeito, tais alegações não socorrem o corrêu, pois a locação foi firmada indubitavelmente com o Hospital da Caridade, não tendo este Juízo observado nenhum documento que dissesse o contrário.

Ora, se o Hospital da Caridade ofereceu a prestação de serviços em prédio alheio, presume-se que o proprietário cedeu graciosamente o prédio à nova entidade ali erguida e/ou assentiu para que o novel nosocômio o locasse ao Município, até porque as informações do Hospital da Caridade e de seu presidente são pródigas em ressaltar a proximidade entre as associações.

Tanto é coerente esse raciocínio, que as presentes informações são expressas em assumir que todos os valores recebidos, seja a título do convênio, seja da locação, foram empregados no Hospital de Campanha – que é o Hospital da Caridade.

Como o corrêu Hospital da Caridade afirma que o proprietário poderia ter figurado no contrato de aluguel, a partir do momento que o representante legal do nosocômio assina o contrato de locação na qualidade de locatário, assume as responsabilidades dessa condição. Se é o contrato de locação que está sendo questionado na Justiça, não há dúvida de que locador e locatários são os primeiros e principais legitimados a compor a respectiva lide.

Considerando que o fundamento principal da presente ação civil pública por improbidade administrativa é a alegada simulação de um contrato de locação, são o locador e o locatário os principais legitimados a explicar o que de fato ocorreu.

E, nesse contexto, há que se verificar que a acusação contida na petição inicial é apresentada de forma coerente e fundada em documentos - em princípio - legítimos.

Não se discute, aqui, se o convênio para a prestação dos serviços inerentes aos leitos de enfermaria foi o mais acertado ou não. Tampouco se o valor do convênio era adequado ou não.



O que se questiona nesta demanda é simplesmente se o contrato de locação avulso era lícito ou ilícito (independentemente de seu valor) face à existência de um convênio que, pelo menos em certas passagens, prevê ou dá a impressão de prever que já abrangeria a locação do prédio, tornando a locação avulsa supostamente desnecessária e configuradora de enriquecimento sem causa do Hospital da Caridade em prejuízo do Município de Franca e, em especial, com malversação de verbas federais.

Evidentemente, neste juízo de deliberação não se está afirmando que a locação era desnecessária ou não, tampouco que os envolvidos agiram com dolo ou culpa grave ou não a ponto de configurar improbidade administrativa. Tais questões deverão ser examinadas com maior profundidade a amplitude no decorrer da instrução, reclamando uma sentença ao final.

Portanto, as informações iniciais prestadas pelo corréu Hospital da Caridade não têm o condão de convencer este Juízo da manifesta inexistência de improbidade, da improcedência da demanda ou da inadequação da via eleita, de modo que contra ele a ação de improbidade deve ser recebida, processada e julgada na forma da lei.

### **WELLINGTON ALVES BERBEL**

Tendo em vista que as informações prestadas pelo corréu Wellington são praticamente idênticas às aquelas apresentadas pelo Hospital da Caridade, a ele cabem os mesmos fundamentos da decisão quanto ao hospital que ele representa como presidente.

A única questão distinta alegada pelo presente corréu é que:

“No caso em apreço, o Sr. WELLINGTON ALVES BERBEL foi incorretamente inserido no polo passivo da presente demanda, apenas por ser o presidente da associação quando ocorreu a assinatura do contrato de locação, cuja legalidade é discutida na presente ação.

Ademais, trata-se de ato de gestão da pessoa jurídica, ora correquerida, e realizado em sua representação, de forma que a personalidade da pessoa física do presidente jamais pode ser confundida com a personalidade da pessoa jurídica do HOSPITAL.”

No entanto, razão não lhe assiste, porquanto o ato de improbidade – em tese - reclama um autor intelectual, uma pessoa natural que engendra um ato ou negócio jurídico abusando da personalidade jurídica da pessoa jurídica.

Ora, se há indícios de que o Hospital da Caridade participou de contrato de locação supostamente simulado para ser favorecido indevidamente, é óbvio que há uma pessoa natural por trás do ato alegadamente simulado.



Assim, perfeitamente coerente que seja chamada à responsabilidade para explicar o ocorrido aquela pessoa que assinou o indigitado contrato, inclusive porque o fez na condição de presidente e representante legal da entidade contratante.

Mais uma vez advirto de que não se está concluindo, neste momento, que a locação foi lícita ou ilícita, nem que o presente corrêu tenha agido com dolo ou culpa grave. Tampouco que eventual ilegalidade seja qualificada como improbidade.

No entanto, as informações prestadas pelo corrêu Wellington não têm o condão de convencer este Juízo da manifesta inexistência de improbidade, da improcedência da demanda ou da inadequação da via eleita, de modo que contra ele a ação de improbidade deve ser recebida, processada e julgada na forma da lei.

### **GILSON DE SOUZA**

O corrêu Gilson de Souza alega ausência de imputação objetiva e subjetiva da conduta, ilegitimidade passiva e inexistência de justa causa.

Quanto à primeira alegação, vejo que a petição inicial é bastante clara ao imputar ao ex-prefeito a conduta de contratar locação alegadamente desnecessária e, por isso, danosa ao erário municipal e federal.

Observo, ainda, que o MPF imputa claramente condutas dolosas ao ex-prefeito:

“43 - No caso dos autos, é nítida a irregularidade do contrato de locação firmado entre o MUNICÍPIO DE FRANCA e o HOSPITAL DE CARIDADE DR. ISMAEL ALONSO Y ALONSO. Também está evidenciado o dolo dos gestores públicos. Antes mesmo de o contrato ter sido firmado, o Conselho Municipal de Saúde questionou a lisura da contratação e solicitou a elaboração de um parecer jurídico. Posteriormente, antes do término do contrato, o Conselho de Saúde reprovou os pagamentos relativos ao contrato de locação. Destaca-se que a reprovação do Conselho ocorreu em 21/07/2020. Após a reprovação, foram efetuados mais dois pagamentos do contrato de aluguel em 10/08/2020 e 10/09/2020.”

Quanto à legitimação passiva, o corrêu não nega que tenha assinado o contrato de locação representando o Município de Franca, de maneira que é perfeitamente coerente que seja chamada à responsabilidade para explicar o ocorrido aquela pessoa que assinou o indigitado contrato, inclusive porque o fez na condição de prefeito e representante legal do município contratante.



Também não nega que tivesse ciência do parecer da PGM que fazia ressalvas quanto ao que, de fato, havia sido aprovado na reunião do Conselho Municipal de Saúde ao aprovar o Plano de Trabalho, inclusive com as explicações do assessor de políticas públicas Luís Carlos Vergara Pereira.

Por derradeiro, não colhe a argumentação de inexistência de justa causa para a presente ação de improbidade.

Com o perdão pela repetição, observo que aqui não se discute se o convênio para a prestação dos serviços inerentes aos leitos de enfermaria foi o mais acertado ou não. Tampouco se o valor do convênio era adequado ou não.

O que se questiona nesta demanda é simplesmente se o contrato de locação avulso era lícito ou ilícito (independentemente de seu valor) face à existência de um convênio que, pelo menos em certas passagens, prevê ou dá a impressão de prever que já abrangeria a locação do prédio, tornando a locação avulsa supostamente desnecessária e configuradora de enriquecimento sem causa do Hospital da Caridade em prejuízo do Município de Franca e, em especial, com malversação de verbas federais.

Evidentemente, neste juízo de delibação não se está afirmando que a locação era desnecessária ou não, tampouco que os envolvidos agiram com dolo ou culpa grave ou não ou que a suposta ilegalidade chegue às raias da improbidade. Tais questões deverão ser examinadas com maior profundidade a amplitude no decorrer da instrução, reclamando uma sentença ao final.

Portanto, as informações iniciais prestadas pelo corréu Gilson de Souza não têm o condão de convencer este Juízo da manifesta inexistência de improbidade, da improcedência da demanda ou da inadequação da via eleita, de modo que contra ele a ação de improbidade deve ser recebida, processada e julgada na forma da lei.

### **JOSÉ CONRADO DIAS NETTO**

O presente corréu era Secretário da Saúde do Município de Franca quando dos fatos aqui tratados, alegando, em sua defesa, que nunca concordou com o contrato de locação separado, embora afirme que o preço final (convênio + locação) seja inferior ao preço final proposto pela Santa Casa, de maneira que não houve malversação do dinheiro público, até porque os serviços foram efetivamente prestados pelo Hospital da Caridade.

Sua defesa recuperou os fatos de maneira a respeitar a exata cronologia, demonstrando, de modo suficiente e convincente, que não concorreu para a realização do contrato de locação, alegadamente simulado.



Demonstrou com o ofício datado de 13 de abril de 2020, endereçado ao então Secretário de Assuntos Estratégicos, Sr. Adriel Cunha (recebido em 15/04/2020), sua explicação de que a ideia inicial era alugar o imóvel do Hospital da Caridade, pertencente a Obras Assistenciais Dr. Ismael Alonso Y Alonso, para nele implantar um hospital de campanha para atendimento aos pacientes de COVID-19 (ID 45415805 - Pág. 1).

Nesse modelo, quem faria o atendimento seriam os servidores do Município ou seria contratada uma OSS.

Todavia, o processo administrativo foi aberto somente em 04/05/2020.

Nesse ínterim, o Hospital da Caridade realmente apresentou um plano de trabalho, cuja descrição deixa a impressão de que o preço da disponibilização do imóvel já estaria embutido no preço total do convênio, ou seja, R\$ 400.000,00 por mês durante 3 meses, totalizando R\$ 1.200.000,00.

Veja-se que consta na ata de reunião extraordinária do Conselho Municipal de Saúde de Franca, realizada no dia 07/05/2020:

(...) Vergara colocou que o Plano de Trabalho do Hospital da Caridade teve o mesmo critério utilizado para a Santa Casa, o cálculo de toda a prestação de serviços, desde a contratação de profissionais, medicamentos e espaço. (...)

Portanto, há uma justificativa razoável para que o Secretário da Saúde discordasse da contratação avulsa da locação e pedisse para não assinar o contrato em nome do Município de Franca.

Tanto é razoável a explicação, que realmente foi apresentada uma minuta de contrato onde o secretário assinaria em nome do Município (ID 43207412 - Pág. 118 e seguintes), mas o contrato efetivamente assinado o foi pelo então Prefeito Gilson de Souza.

Em 06/05/2020 o Secretário João Conrado Dias Netto encaminhou o processo de contratação da locação ao Prefeito “para apreciação e deliberação” (ID 45415813 - Pág. 1), sendo que Sua Excelência despachou no dia 08/05/2020 autorizando “as contratações necessárias” e a “tomada das providências cabíveis” (ID 45415816 - Pág. 1).

No dia 12/05/2020 o então secretário determinou que se alterasse o fiscal do contrato para o corréu Luís Carlos Vergara Pereira (ID 44287943 - Pág. 3).

Na sequência, no dia 13/05/2020, o presente corréu destacou a necessidade de apreciação e manifestação da Procuradoria Geral do Município e do Conselho Municipal de Saúde (ID 45415817 - Pág. 1).

A PGM ofereceu seu parecer somente em 27/05/2020 (ID 45415824 - Pág. 1 e seguintes), entendendo legal a contratação, porém fazendo a seguinte ressalva:



“12. Por oportuno, observar a informação do Conselho Municipal de Saúde, quanto ao que restou, de fato, aprovado em relação ao Hospital da Caridade Doutor Ismael Alonso Y Alonso.”

Ao pé desse parecer, o assessor Luís Carlos Vergara Pereira despachou “considerando folha 33. do Senhor Prefeito, Prossiga com contrato. 28/05/2020”.

Na sequência, o contrato foi assinado pelo Prefeito (ID 45415828 - Pág. 1 e seguintes).

Toda essa narrativa, considerada a cronologia correta, demonstra que as explicações do Ex-Secretário da Saúde são convincentes, notadamente que não aprovava a contratação da locação em separado e dela não participara, além do que o prefeito assumira toda a responsabilidade como gestor do referido contrato.

Também restou esclarecido, dada a coerência com os fatos concretamente provados, que a requisição de abertura da licitação se tratava de mero cumprimento de procedimento de impulso oficial, ao qual estava jungido dado o cargo que ocupava.

Ainda a corroborar sua posição contrária à indigitada locação, tem-se o ofício do presente correu, em conjunto com o assessor Luís Carlos Vergara Pereira, encaminhando o pedido de aditamento do convênio para análise e deliberação da Secretaria de Finanças e do Prefeito, este enquanto gestor do contrato (ID 44288204 - Pág. 4).

Posteriormente, o então Secretário da Saúde encaminha à servidora da Secretaria da Saúde Tania Bertholino sugerindo que a análise e as deliberações sobre o pedido de prorrogação da locação fossem feitas por ela, bem como pelo Prefeito, este na condição de gestor do referido contrato (ID 44288214 - Pág. 31).

Logo, restou bem demonstrado que o presente correu se recusou a opinar ou deliberar quanto à prorrogação do contrato de locação, sendo coerente com o seu posicionamento inicial contrário à efetivação da locação separada, ao contrário do entendimento do MPF, o qual reputo equivocado nesse particular, de que tal documento concretizaria uma mudança de conduta do então secretário.

Enfim, todo o narrado demonstra inequivocamente que João Conrado Dias Netto não participou do contrato de locação, sendo, na verdade, contrário a ele o tempo todo.

Diante do exposto, rejeito a presente ação de improbidade em relação a João Conrado Dias Netto, tendo em vista sua manifesta improcedência.

Deixo de condenar o MPF em despesas ou custas processuais, uma vez que não se pode considerar como temerária a propositura contra a presente correu (Lei da Ação Popular), bem como em honorários advocatícios, porquanto não se cogita de má-fé do autor (Lei da Ação Civil Pública).



## **DISPOSITIVO E DELIBERAÇÕES**

Diante dos fundamentos expostos, **rejeito a ação de improbidade** em relação a José Conrado Dias Netto e Daniela Santa Polati da Silveira, nos termos do § 8º do artigo 17 da Lei n. 8.429/92.

Por outro lado, **recebo a petição inicial** em relação ao Município de Franca, Hospital da Caridade Dr. Ismael Alonso Y Alonso, Gilson de Souza, Luís Carlos Vergara Pereira e Wellington Alves Berbel, determinando a **citação** dos mesmos **para apresentar contestação**, nos termos do § 9º do artigo 17 da Lei n. 8.429/92, solicitando-se aos respectivos advogados que não anexem documentos já existentes nos autos.

**Antes de expedir o necessário à citação**, dê-se vista ao MPF para se manifestar em 10 dias úteis sobre eventual interesse em propor **acordo de não persecução cível** aos réus remanescentes (apenas o interesse e não os respectivos termos), consoante o § 1º do art. 17 da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 13.964/2019, tornando os autos conclusos em seguida.

Concedo os benefícios da gratuidade judiciária ao Hospital da Caridade, uma vez que provou ser entidade sem fins lucrativos e de utilidade pública, bem como a Wellington Alves Berbel, dando, ainda, por regularizada a representação processual de ambos.

Intimem-se e Cumpra-se com urgência.

