



Versão de 02/12/2019 16:53

Melhor visualizado nas versões mais recentes dos navegadores Internet Explorer, Google Chrome ou Mozilla Firefox.

O TJMG possui outros sistemas de consulta processual. Verifique também: [PJe Justiça Comum e JEsp](#) - [PJe Recursal](#) - [PROJUDI](#) - [SEEU](#)

» Consultas » Andamento Processual » 2ª Instância » Resultados

1ª Instância:  Números  Partes  Advogados  Certidão  2ª Instância:  Números  Partes  Advogados  Certidão

## 2ª Instância - Dados do processo

Todas as Partes/Advogados

[Voltar](#)

[Imprimir](#) [Nova Consulta](#)

**NUMERAÇÃO ÚNICA: 0029957-52.2010.8.13.0133**

**Cartório da 3ª Câmara Cível - Unidade Afonso Pena**

**ATIVO Principal**

**Remetente:** JUIZ DE DIREITO DA 2ª VARA CÍVEL, CRIMINAL E DE EXECUÇÕES PENAIS DA COMARCA DE CARANGOLA

**Apelante(s):** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Apelado(a)(s):** LUCIANE VEIGA BORGES DE ALMEIDA

**Advogado(s):** 81511N/MG - WILSON DOS SANTOS FILHO

**Apelado(a)(s):** MARIA CECILIA SOUZA E SILVA

**Advogado(s):** 89578N/MG - CARLOS ROBERTO CARRARO JUNIOR

**Apelado(a)(s):** NELSON BATISTA DE ALMEIDA

**Advogado(s):** 81511N/MG - WILSON DOS SANTOS FILHO

**Apelado(a)(s):** PEDRO VICTOR SOUZA E SILVA

**Advogado(s):** 89578N/MG - CARLOS ROBERTO CARRARO JUNIOR

**Apelado(a)(s):** SILVAL DRUMOND ANDRADE

**Advogado(s):** 81511N/MG - WILSON DOS SANTOS FILHO

**Apelado(a)(s):** SIM-INSTITUTO DE GESTÃO FISCAL e outro(a)(s)

**Advogado(s):** 81511N/MG - WILSON DOS SANTOS FILHO

172371N/MG - LUCAS VIEIRA FERNANDES

15/01/2020



**Apelado(a)(s):** 3D PARTICIPAÇÕES LTDA

**Advogado(s):** 81511N/MG - WILSON DOS SANTOS FILHO

**Apelado(a)(s):** ESPÓLIO DE GILBERTO SOUZA E SILVA

**Advogado(s):** 89578N/MG - CARLOS ROBERTO CARRARO JUNIOR

**Apelado(a)(s):** CLEIDE MARIA DE ALVARENGA ANDRADE

**Advogado(s):** 81511N/MG - WILSON DOS SANTOS FILHO  
89578N/MG - CARLOS ROBERTO CARRARO JUNIOR

**Apelado(a)(s):** NILTON DE AQUINO ANDRADE

**Advogado(s):** 81511N/MG - WILSON DOS SANTOS FILHO

Consulta realizada em **15/01/2020 às 14:05:52**

---

[Voltar](#)

[Imprimir](#)

[Nova Consulta](#)







<CABBCDBAACDCAABAADDAABCCBADADACACBBAA  
DDADAAAD>

**EMENTA: PROCESSUAL CIVIL – NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO VOLUNTÁRIO – PRELIMINAR REJEITADA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO – INEXIGIBILIDADE NÃO CONFIGURADA – CONDUTA TIPIFICADA NOS ARTIGOS 10 E 11 DA LEI Nº 8.429/1992 – LESÃO AO ERÁRIO – PROVA – PRESCINDIBILIDADE – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA – DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA – ABUSO DE PERSONALIDADE – PENALIDADES PREVISTAS NO ARTIGO 12, II E III, DA LIA – DOSIMETRIA – CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA – SENTENÇA REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO – RECURSO VOLUNTÁRIO PREJUDICADO.**

1. Se o recorrente discorre de maneira clara e hábil sobre os motivos de seu inconformismo, servindo o correspondente recurso para confrontar os termos da sentença, propiciando o exercício da defesa, deve a preliminar de não conhecimento do recurso voluntário por suposta infringência ao princípio da dialeticidade ser rejeitada.
2. A Constituição Federal de 1988 instituiu a obrigatoriedade de licitação, de forma a assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, ressaltando inaplicável o instituto da inexigibilidade de licitação quando não verificada a singularidade dos serviços prestados.
3. É assente na jurisprudência que o dano ao erário é presumido quando não observado o devido procedimento licitatório, o que impede a escolha da proposta mais vantajosa ao interesse público.
4. O elemento subjetivo da conduta do Administrador decorre da ausência de boa-fé objetiva no cumprimento dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, inerentes ao exercício da administração do patrimônio público.
5. Configurado o abuso da personalidade da empresa para fraudar a Lei de Licitações, aplica-se a desconsideração da personalidade jurídica.
6. Ao cominar a sanção por prática de ato de improbidade administrativa, deve o julgador analisar a lesividade e a reprovabilidade da conduta do réu, o elemento volitivo e a consecução do interesse público, de modo a adequar a pena ao caso concreto, observado sempre o caráter inibitório de futuras práticas lesivas ao erário e ao princípio da moralidade.
7. No que tange à atualização do valor a ser ressarcido e da multa, os juros de mora devem correr desde a ocorrência do dano resultante do ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 398 do Código Civil e a correção monetária incide desde o evento danoso, sobre a quantia fixada na condenação, nos termos do enunciado da Súmula 43 do Superior Tribunal de Justiça.
8. Quanto aos índices, em observância ao decidido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp. nº 1.495.146-MG, e considerando tratar-se de condenação judicial de natureza administrativa em geral, no período posterior à vigência do Código Civil de 2002 e anterior à vigência da Lei



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

nº 11.960/2009, aplicam-se juros de mora correspondentes à Taxa SELIC, vedada acumulação com qualquer outro índice e no período posterior à vigência da Lei nº 11.960/2009, aplicam-se juros de mora segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança, além de correção monetária com base no IPCA-E.

AP CÍVEL/REM NECESSÁRIA Nº 1.0133.10.002995-7/001 - COMARCA DE CARANGOLA - REMETENTE: JUIZ DE DIREITO DA 2ª VARA CÍVEL, CRIMINAL E DE EXECUÇÕES PENAS DA COMARCA DE CARANGOLA - APELANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - APELADO(A)(S): NELSON BATISTA DE ALMEIDA, ESPÓLIO DE GILBERTO SOUZA E SILVA, LUCIANE VEIGA BORGES DE ALMEIDA, PEDRO VICTOR SOUZA E SILVA, SILVAL DRUMOND ANDRADE, SIM-INSTITUTO DE GESTÃO FISCAL E OUTRO(A)(S), 3D PARTICIPAÇÕES LTDA, CLEIDE MARIA DE ALVARENGA ANDRADE, NILTON DE AQUINO ANDRADE, MARIA CECILIA SOUZA E SILVA

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em REEXAME NECESSÁRIO REJEITAR A PRELIMINAR E, NO MÉRITO, REFORMAR A SENTENÇA PARA JULGAR PROCEDENTES OS PEDIDOS INICIAIS, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

DES. ELIAS CAMILO SOBRINHO  
RELATOR.



**DES. ELIAS CAMILO SOBRINHO (RELATOR)**

V O T O

Trata-se de reexame necessário e de recurso voluntário, este interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, contra a sentença de f. 2.036-2.041v., que julgou improcedentes os pedidos iniciais, ausente a condenação do apelante ao pagamento das custas e despesas processuais, bem como em honorários advocatícios sucumbenciais.

Insurge-se o apelante nas razões recursais de f. 2.043-2.052, sustentando, em apertada síntese: i) que apesar de formalmente constituída como Instituição sem fins lucrativos, a empresa ré, SIM Instituto de Gestão Fiscal, distribuía lucros entre os seus sócios; ii) que não restou caracterizada a observância dos requisitos aptos a autorizar a dispensa da licitação para a contratação em questão; iii) que as condutas comprovadas nos autos evidenciam a prática do ato ímprobo previsto nos arts. 10, VIII e 11, *caput*, ambos da Lei nº 8.429/1992; iv) que o dano ao erário é presumido, tendo em vista que a Administração Pública foi impedida de selecionar as propostas mais vantajosas ao interesse público; v) que restou devidamente caracterizado elemento subjetivo na conduta dos réus.

Pugna pelo provimento do recurso para, reformando a sentença, julgar procedentes os pedidos iniciais, condenando os réus pela prática de atos de improbidade administrativa causadores de dano ao erário e violadores dos princípios da Administração Pública, nos termos do art. 12, II e III, da Lei nº 8.429/1992.

Em contrarrazões, os apelados SIM Instituto de Gestão Fiscal, AIL – Assessoria de Informática e Logística Ltda. (atual denominação social de 3D Participações Ltda.), Sinval Drummond Andrade, Nelson Batista de Almeida, Nilton de Aquino Andrade, Cleide Maria de Alvarenga Andrade e





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

Luciane Veiga Borges, suscitaram preliminar de não conhecimento do recurso. No mérito, batem-se pelo seu desprovimento (f. 2.061-2.091).

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, opinando, em reexame necessário, pela reforma da sentença, julgando-se procedentes os pedidos iniciais, prejudicado o recurso voluntário (f. 2.096-2.099v.).

Em contrarrazões, os apelados, Espólio de Gilberto Souza e Silva, representado pela Inventariante Elizabeth Helena Souza e Silva, Pedro Victor Souza e Silva e Maria Cecília Souza e Silva, suscitaram preliminar de não conhecimento do recurso. No mérito, batem-se pelo seu desprovimento (f. 2.107-2.116).

**PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO  
VOLUNTÁRIO.**

Foi ela suscitada por ambos os apelados, sob o argumento de que o apelante não atacou os fundamentos da sentença, em evidente vulneração à norma inserta no art. 932, III, do CPC.

Sem razão, todavia.

O apelante fez a exposição dos fatos e do direito relativo às matérias impugnadas, propiciando ao Tribunal julgar o mérito do recurso voluntário. Ressalta-se que o apelante deu as razões de seu inconformismo e pediu o provimento do recurso para reformar a sentença, ainda que tenha feito menções à peça exordial. De mais a mais, é sabido que a simples insurgência do apelante, através do recurso apresentado, corroborado pelos fundamentos por ele lançados, demonstra a sua intenção de ver reformada a sentença de improcedência, o que possibilita aos apelados o exercício da ampla defesa.

Aliás, neste sentido, destaca-se deste Sodalício: 9ª Câmara Cível, Apelação nº 1.0702.15.026627-9/003, Relator Des. Pedro Bernardes, acórdão de 12.03.2019, publicado em 02.04.2019.

É o que basta para rejeitar a preliminar.



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço tanto do reexame necessário quanto do recurso voluntário.

Passo à decisão.

Versam os autos sobre uma Ação Civil Pública em que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pretende a condenação do ex-Prefeito do Município de São Francisco do Glória, Gilberto Souza e Silva, da empresa SIM Instituto de Gestão Fiscal e de seus diretores, da empresa AIL – Assessoria de Informática e Logística Ltda. (atual denominação social de 3D Participações Ltda.) e de seus diretores, Cleide Maria de Alvarenga de Andrade e Luciane Viega Borges de Almeida, por ato de improbidade administrativa, em razão da ausência de licitação na contratação dos serviços prestados pela primeira empresa.

A solução da controvérsia consiste em saber se restaram preenchidos os requisitos necessários à contratação por inexigibilidade de licitação e, em caso negativo, se a conduta dos réus pode ser tipificada como ato de improbidade administrativa, bem como as penalidades que lhe podem ser aplicadas.

Insta consignar que a Lei nº 8.666/1993, ao regulamentar o disposto no art. 37, XXI, da CF/1988, instituiu a obrigatoriedade de licitação toda vez que qualquer das esferas do Poder da República e demais entidades controladas direta ou indiretamente necessitasse de formalizar contratos para execução de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações.

Registra-se que a licitação é um processo administrativo que visa assegurar igualdade de condições a todos que queiram participar de contratação com o Poder Público. A Licitação é disciplinada pela Lei nº 8.666/1993, que estabelece critérios objetivos de seleção das propostas de contratação mais vantajosas para o interesse público, cujo procedimento deve observar os seguintes princípios: i) moralidade; ii) impessoalidade; iii) legalidade; iv) probidade; v) publicidade; vi) julgamento objetivo; vii) vinculação ao Instrumento Convocatório; viii) sigilo das propostas; ix) competitividade.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

Entretanto, a própria lei de regência estabelece as hipóteses de inexigibilidade de licitação em seus arts. 17, 24 e 25.

Sobre a inexigibilidade de licitação, assim dispõe a Lei nº 8.666/1993:

*“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;*

*II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;*

*III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.*

*(...)”*

A inexigibilidade ocorre, portanto, quando houver hipótese de inviabilidade jurídica de competição, seja porque o fornecedor do produto é exclusivo ou a contratação é realizada mediante a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissional de notória especialização. Aliás, nos termos da Lei nº 8.666/1993, são considerados serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias (art. 13, *caput* e inciso III).





Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

Todavia, ante a exigência prevista na norma legal (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993), revela-se ilegítima a contratação de serviços cuja prestação não apresente carga de particularização ou peculiaridade, ainda que também sejam considerados serviços técnicos especializados.

Significa dizer que a contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei nº 8.666/1993 sem licitação pressupõe a sua natureza singular, assim entendido aquele que apresenta característica tal que inviabiliza, ou pelo menos dificulta a sua comparação com outros profissionais também de notória especialização, mas que, embora não sendo único, destaca-se entre os demais da mesma área de atuação. Sobre o tema leciona MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

**“A contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação (inciso II); não é para qualquer tipo de contrato que se aplica essa modalidade: é apenas para os contratos de prestação de serviços, desde que observados os três requisitos, ou seja, o de tratar-se de um daqueles enumerados no artigo 13, o de ser de natureza singular, e o de ser o contratado com profissional notoriamente especializado. (...).**

Quanto à menção, no dispositivo, à natureza singular do serviço, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação. (...).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

Com relação à notória especialização, o §1º do artigo 25 quis reduzir a discricionariedade administrativa em sua apreciação, ao exigir os critérios de essencialidade e indiscutibilidade do trabalho, como sendo o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Tem-se que estar em zona de certeza, quanto a esses aspectos, para ser válida a inexigibilidade. (...). (*Direito Administrativo*. 30ª ed. – Rio de Janeiro : Forense, 2017, p. 447-448).

Em igual sentido é a orientação do Superior Tribunal de Justiça, em sede de decisão monocrática: Agravo em Recurso Especial nº 1.315.633-MG, Relator Ministro Francisco Falcão, j. 21.01.2019, DJe 14.02.2019.

Destarte, após análise dos elementos de prova constante dos autos, verifica-se que os fatos narrados na peça exordial restaram comprovados no curso do processo.

Apesar de constarem dos autos inúmeros documentos que evidenciam que a empresa SIM Instituto de Gestão Fiscal prestou serviços de consultoria a dezenas de Entidades Públicas, tendo inclusive sido contratada por inexigibilidade de licitação, e que possui reconhecimento no mercado, sendo uma equipe formada por técnicos em contabilidade e em administração pública municipal, não resta caracterizada a singularidade exigida para a contratação por inexigibilidade de licitação do serviço prestado à Municipalidade.

A contratação do SIM Instituto de Gestão Fiscal pelo Município de São Francisco do Glória, nos termos da “CLÁUSULA PRIMEIRA”, teve por objeto “a concepção e implementação das diretrizes da Gestão Fiscal e Administrativa para o desenvolvimento institucional da Contratante, através da prestação de serviços de consultoria, auditoria, assessoria e treinamento multidisciplinares em Contabilidade Pública, contidos nos procedimentos de organização de processos, transferência de conhecimentos e





Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

**orientações técnicas, voltados à Administração Pública Municipal**". (sic – f. 1.311).

Entretanto, conforme apurou o Ministério Público nos autos do Procedimento Preparatório nº MPMG-0133.09.000036-4 (f. 1.217-2.019), através de pesquisa de mercado realizada pelo seu Centro de Apoio Operacional, diversas empresas, igualmente poderiam prestar os serviços contratados com a empresa ré, tais como: Magnus Auditores e Consultores, Libertas Auditores e Consultores Ltda., Memory Informática, Bridget Consultoria e Assessoria, entre muitas outras (f. 1.769).

Como corolário, o objeto do contrato descreve atividades de consultoria, assessoria e treinamento de pessoal, as quais são genéricas e não apresentam peculiaridades ou complexidades incomuns, de modo a exigir a contratação com o grupo SIM Instituto de Gestão Fiscal.

Outrossim, o egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, quando da análise do Processo Administrativo nº 612.764, ao apreciar contrato de prestação de serviços firmado pela empresa SIM e o Município de Tiradentes, considerou-o irregular, uma vez que **"o objeto do contrato com a referida empresa não se reveste do caráter de singularidade"** (f. 1.776).

A propósito, consoante o voto do ilustre Conselheiro ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

**"Ocorre que não ficou demonstrado que os serviços prestados apresentam como característica a singularidade, condição indispensável para que a licitação possa ser considerada inexigível, juntamente com a notória especialização do contratado. Pelo contrário, trata-se de serviços comuns e rotineiros na Administração Pública.**

(...).

**Finalmente releva apresentar o entendimento do Exmo. Sr. Conselheiro José Ferraz, Relator no Incidente de**



**Uniformização de Jurisprudência, suscitado pelo Grupo SIM, que ensejou o sobrestamento dos presentes autos:**

‘(...)’.

*In casu*, os serviços desempenhados pelo Grupo SIM não se revestem do caráter de especificidade e, ainda que se vislumbre a notória especialização da empresa, os serviços desempenhados são amplos e corriqueiros, deveriam estar sendo prestados por servidores da própria administração contratante, e, na falta de estrutura adequada, dever-se-ia promover a competente licitação, pois inúmeras são as empresas existentes no mercado capazes de oferecê-los aos municípios mineiros.

Não se diga, ademais, que a qualidade dos softwares e da prestação dos serviços pelo Grupo SIM, nos moldes dos contratos analisados por esta Corte, seriam suficientes para ensejar contratação direta. A depender da natureza dos serviços contratados é plenamente viável adotar-se a licitação do tipo melhor técnica ou técnica e preço, em ordem a que tais aspectos sejam objeto de valoração pela Administração Pública no momento de realizar o certame. A inexigibilidade há de ser exceção.

Pelo exposto, decido o incidente adotando a tese que preconiza a irregularidade da contratação do suscitante no que tange aos serviços que não se revistam do caráter de singularidade exigido pela Lei de Licitações’.

Isso posto, considero irregular a contratação”. (f. 1.775-1.776).

De mais a mais, apenas a título de registro, verifica-se que já foram propostas inúmeras Ações Cíveis Públicas contra a empresa



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

requerida, tais como nos processos nºs 0625.09.097718-6, 0134.09.121068-9 e 0529.14.005224-0.

Diante desse quadro, imperioso asseverar que não vislumbro nos autos prova de que os serviços de consultoria contábil-financeira e treinamento de pessoal, prestados pela empresa ré, enquadram-se na hipótese de inviabilidade de competição, uma vez que não se faz presente a característica de sua natureza singular.

Demonstrada a ilegalidade da contratação direta firmada entre o primeiro réu e a segunda requerida, cumpre analisar se tal ato caracteriza-se como ato de improbidade administrativa, nos moldes da Lei nº 8.429/1992.

A lei federal retro mencionada, ao dar efetividade ao disposto no §4º do art. 37 da CF/1988, define três espécies de atos de improbidade administrativa. No art. 9º os que importam enriquecimento ilícito; no art. 10 os que causam prejuízo ao erário; e no art. 11, os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Os fatos devidamente comprovados nos autos evidenciam a relação de contrariedade entre a conduta praticada pelos réus com o ato ímprobo previsto nos arts. 10, VIII e 11, I, todos da Lei nº 8.429/1992. Vejamos:

*“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje 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 de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;*

*(...)”.*





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

*“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:*

*I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (...).”*

Registra-se que o Chefe do Executivo, na gerência da Administração Pública, tem não só o dever, mas a obrigação de pautar-se por uma conduta leal, confiável e em respeito aos princípios constitucionais, cuja conduta deve ser determinante para o Poder Público e indicativa para os administrados. O que deve inspirar o Agente Político é a vontade de realizar a justiça para os administrados, demonstrando eficiência para com a própria Administração Pública. Logo, a observância dos princípios que a norteiam, além de constituir um dever do Administrador, apresenta-se como direito público subjetivo de cada cidadão.

Em relação ao enriquecimento ilícito da Administração Municipal e à ausência de comprovação do prejuízo ao patrimônio público, cumpre destacar que de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o dano é presumido, uma vez que a Administração Pública foi impedida de selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público, descabendo qualquer alegação de enriquecimento ilícito municipal por eventual ressarcimento. Vejamos: 2ª Turma, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 784.438-RN, Relatora Ministra Assusete Magalhães, j. 06.09.2018, DJe 19.12.2018.

Em igual sentido, deste Sodalício: 3ª Câmara Cível, Reexame Necessário e Recurso Voluntário nº 1.0521.11.011390-4/001, Relator Des. Adriano de Mesquita Carneiro (JD Convocado), acórdão de 07.02.2019, publicado em 13.02.2019; 5ª Câmara Cível, Reexame Necessário



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

e Recurso Voluntário nº 1.0701.11.023869-1/001, Relator Des. Wander Marotta, acórdão de 13.09.2018, publicado em 19.09.2018.

No tocante à alegação de ausência de dolo, a doutrina de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (*op. cit.*, p. 1.023-1.024) e a jurisprudência do STJ (1ª Seção, Mandado de Segurança nº 17.151-DF, Relatora Ministra Regina Helena Costa, j. 13.02.2019, DJe 11.03.2019) têm se manifestado no sentido da imprescindibilidade da comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos arts. 9º e 11 e, ao menos, culpa, nos casos do art. 10 da Lei nº 8.429/1992), vedando-se a possibilidade de sanção apenas com base na atuação inábil ou incompetente do Agente Público na administração dos interesses do Ente Público, uma vez que o ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos Agentes Públicos.

Assim, o elemento subjetivo da conduta do Administrador decorre da ausência de boa-fé objetiva no cumprimento dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, inerentes ao exercício da administração do patrimônio público e pelas regras de experiência do que ordinariamente ocorre nos pequenos Municípios.

Vale a insistência de que o dolo ou a culpa serão mais bem depurados pela análise da presença ou ausência de boa-fé objetiva, dado que referido estandarte comportamental é instrumento perfeito para cotejo a ser feito entre os deveres de honestidade e moralidade com o ato administrativo impugnado. Logo, insta consignar que a ausência de boa-fé objetiva diante da violação da lei de licitação e dos princípios da Administração Pública, notadamente os princípios da moralidade e impessoalidade, constitui elemento subjetivo caracterizador de ato de improbidade administrativa definido no *caput* dos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, independentemente da produção de prova do resultado lesivo ao patrimônio público, por ser dano presumido.

Sobre a questão de fundo, destaca-se da precedência deste egrégio Tribunal:



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

**“APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO – FINALIDADE LUCRATIVA – IRREGULARIDADE CONSTATADA.**

Segundo o artigo 24, XIII da Lei nº 8.666/93, é dispensável a licitação para a contratação de instituição incumbida ‘da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional’, desde que a contratada ‘não tenha fins lucrativos’.

Hipótese em que a contratação direta de Instituto, que compunha um arquitetado esquema de distribuição disfarçada de lucros, com o fim de permitir contratações fraudulentas mediante dispensa indevida de licitação, constitui ato de improbidade tipificado no artigo 10, VIII c/c 11, I da Lei nº 8.492/92.

Recursos de apelação conhecidos e desprovidos”. (TJMG, 3ª Câmara Cível, Apelação nº 1.0134.09.121068-9/002, Relatora Des<sup>a</sup>. Albergaria Costa, acórdão de 25.10.2018, publicado em 31.10.2018).

A título de registro, no precedente retro mencionado, em que, inclusive, votei como 1º Vogal, figuraram como primeiro apelante, Aníbal Borges; segundos apelantes, AIL – Assessoria de Informática e Logística Ltda., Nilton de Aquino Andrade, SIM Instituto de Gestão Fiscal, Nelson Batista de Almeida, Sinval Drummond Andrade, Cleide Maria de Alvarenga Andrade e Luciane Veiga Borges, e como apelado Ministério Público do Estado de Minas Gerais, valendo extrair excerto do voto proferido pela eminente relatora:

“(…).

#### **Questões de Mérito**

Infere-se dos autos que o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa, alegando que Aníbal Borges, enquanto





Prefeito do Município de Bom Jesus do Galho, contratou irregularmente a sociedade SIM – Instituto de Gestão Fiscal, mediante dispensa indevida de licitação, para a prestação de serviços de ‘consultoria, assessoria, auditoria financeira e treinamento de pessoal relativos à otimização e implementação do Orçamento Público nas áreas multidisciplinares da Administração, Fazenda, Planejamento e Controle Interno’ (fls.302 e 307), nos anos de 2007 e 2008, ao custo total de R\$ 103.900,00 (fls. 312/318 e 679).

Conforme os documentos constantes do processo de licitação (fls. 100 em diante), a dispensa foi justificada no artigo 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93, que assim estabelece:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

No entanto, o relatório emitido pelo Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional de Minas Gerais (fls. 740/774), após minuciosa análise dos documentos apreendidos na conhecida ‘Operação Pasárgada’, concluiu que a contratada SIM – Instituto de Gestão Fiscal, através de seus gestores e de outras empresas do mesmo Grupo, compunha um arquitetado esquema de distribuição disfarçada de lucros, com o fim de permitir contratações fraudulentas mediante dispensa indevida de licitação.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

Segundo o que foi apurado, a sociedade com finalidade lucrativa 'SIM – Sistemas de Informação de Municípios Ltda.' foi transformada apenas formalmente na sociedade sem fins lucrativos 'SIM – Instituto de Gestão Fiscal', permanecendo, contudo, com o mesmo CNPJ, mesma equipe técnica, mesmos contratos e mesmos dirigentes. Além disso, constatou-se que grande parte dos valores recebidos através dos contratos celebrados com a Administração era repassada a outras empresas do Grupo, entre elas a também ré 3D Participações Ltda. (atual AIL Assessoria de Informática e Logística Ltda.), materializando, assim, a distribuição de lucros.

A rigor, verifica-se que transformação da sociedade 'SIM-Sistema' em 'SIM-Instituto' ocorreu com o único intuito de dar aparência de legalidade às contratações irregulares, pois, conforme concluiu a Polícia Federal, 'trata-se da mesma pessoa jurídica, que manteve a mesma equipe técnica, o mesmo CNPJ e todos os contratos em vigor, mas apenas constituída sob um novo ordenamento jurídico' (fls. 742v).

No mesmo sentido, também destacou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao analisar a contratação do 'SIM-Instituto', na ocasião, pelo Município de Juiz de Fora (Processo nº 728.640):

'(...) a mudança da natureza da personalidade jurídica teve como objetivo, dentre outros, alterar o fundamento legal, de forma a tornar possível a contratação direta mediante dispensa de licitação, após reiteradas decisões contrárias à inexigibilidade, verificadas em procedimentos realizados com base no artigo 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93'. Criou-se, na verdade, uma forma de distribuição dos lucros através de interposta pessoa, desvirtuando completamente





Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

a finalidade não lucrativa de que deveria se revestir a 'SIM-Instituto' para justificar a contratação direta por dispensa de licitação.

Registre-se, neste tocante, que não se faz necessário perquirir, no caso concreto, acerca da notória especialização do Instituto ou da singularidade dos serviços prestados ao Município, pois, como visto, a contratação direta se deu por dispensa (art. 24, XIII, Lei nº 8.666/93) e não inexigibilidade (art. 25, II, Lei nº 8.666/93).

Reconhece-se, assim, a prática do ato de improbidade tipificado no artigo 10, VIII c/c 11, I da Lei nº 8.492/92, (...)"

Por outro lado, quanto à aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do Código Civil (art. 50), em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o Juiz decidir, a requerimento da parte ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

A propósito, acerca da possibilidade de aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica em ação de improbidade administrativa, EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES, ensinam que:

"Considerando-se que a autonomia patrimonial da pessoa jurídica, consagrada pelos arts. 45 e 985 do atual Código Civil, pode dar ensejo a fraudes, nada impede o alcance solidário do patrimônio do sócio por intermédio do que se convencionou denominar *desconsideração da personalidade jurídica* (*disregard doctrine* ou *disregard of legal entity* ou ainda *lifting the corporate veil*), mecanismo através do qual '... se autoriza o Poder Judiciário a ignorar a autonomia



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

patrimonial da pessoa jurídica, sempre que ela tiver sido utilizada como expediente para a realização de fraude. Ignorando a autonomia patrimonial, será possível responsabilizar-se, direta, pessoal e ilimitadamente, o sócio por obrigação que, originariamente, cabia à sociedade'. (...).

(...).

(...). Presentes os seus pressupostos, pode o juiz aplicar a descon sideração da personalidade jurídica na própria relação processual deflagrada pela ação civil de improbidade administrativa, tendo o Superior Tribunal de Justiça, em importante precedente, admitido a incidência, da doutrina inclusive na fase de execução: (...)"'. (*Improbidade Administrativa*. 6ª ed. – Rio de Janeiro : *Lumen Juris*, 2011, p. 791-794).

Assim, aplicável a descon sideração da personalidade jurídica no caso concreto, tendo em vista a configuração do abuso da personalidade jurídica das empresas do Grupo SIM, no intuito de fraudar a Lei de Licitações.

No tocante à aplicação das penalidades, por se tratar a Ação civil Pública de processo em que os interesses envolvidos possuem natureza coletiva e indisponível, tem-se que o Magistrado não está adstrito ao pedido formulado em juízo, podendo, para tanto, condenar o(s) acusado(s) aquém ou além das penas requeridas na peça exordial, mas, sempre, levando "em conta a extensão do dano causado", assim como a reprovabilidade e o elemento volitivo da conduta de cada réu.

De acordo com o disposto na Lei de Improbidade Administrativa, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às seguintes cominações:

"Art. 12. (...):



(...);

*II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;*

*III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.*

(...)<sup>9</sup>.

As sanções elencadas na Lei de Improbidade Administrativa não determinam, necessariamente, aplicação cumulativa, devendo ser observadas as circunstâncias do caso concreto, em atenção ao princípio da proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do dispositivo, a fim de que não haja injustiças flagrantes.

Assim, considerando a lesividade e a reprovabilidade da conduta de cada réu, do elemento volitivo e da consecução do interesse público, a condenação solidária dos réus no ressarcimento aos cofres públicos é imperativa.

No que tange à atualização do valor a ser ressarcido e da multa, os juros de mora devem correr desde a ocorrência do dano resultante do ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 398 do Código Civil e





Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

a correção monetária incide desde o evento danoso, sobre a quantia fixada na condenação, nos termos do enunciado da Súmula 43 do Superior Tribunal de Justiça, que dispõe que “**incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo**”.

Nesse sentido, vejamos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

**“PROCESSUAL CIVIL – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – MULTA CIVIL – OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS – TERMO INICIAL DA CORREÇÃO MONETÁRIA E DOS JUROS DE MORA – SANÇÃO – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL – *DIES A QUO* DA DATA DO EVENTO DANOSO – CÓDIGO CIVIL – RECURSO ESPECIAL PROVIDO.**

1. *In casu*, trata-se de multa civil fixada na sentença da Ação de Improbidade Administrativa por ofensa aos princípios administrativos.
2. As sanções e o ressarcimento do dano, previstos na Lei da Improbidade Administrativa, inserem-se no contexto da responsabilidade civil extracontratual por ato ilícito.
3. Assim, a correção monetária e os juros da multa civil têm, como *dies a quo* de incidência, a data do evento danoso (o ato ímprobo), nos termos das Súmulas 43 (‘**Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo**’) e 54 (‘**Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual**’) do STJ e do art. 398 do Código Civil.
4. **Recurso Especial provido**”. (STJ, 2ª Turma, REsp. nº 1.645.642-MS, Relator Ministro Herman Benjamin, j. 07.03.2017, DJe 19.04.2017).



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO ANTES DO ACÓRDÃO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – AUSÊNCIA DE REITERAÇÃO – EXTEMPORANEIDADE – SÚMULA 418/STJ – PENA DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO – TERMO INICIAL DOS JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA – ART. 398 DO CC – SÚMULAS 43 E 54/STJ.

1. O recurso especial interposto antes da publicação da decisão proferida nos embargos declaratórios, ainda que tenham sido opostos pela parte contrária, deve ser oportunamente ratificado pela parte recorrente, sob pena de ser considerado extemporâneo, conforme o teor da Súmula 418/STJ.
2. Resultando o dever de ressarcir ao Erário de uma obrigação extracontratual, a fluência dos juros moratórios se principiará no momento da ocorrência do dano resultante do ato de improbidade, de acordo com a regra do art. 398 do Código Civil (‘Nas obrigações provenientes de ato ilícito, considera-se o devedor em mora, desde que o praticou’) e da Súmula 54/STJ (‘Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual’).
3. É pacífica a jurisprudência do STJ, no sentido de que a correção monetária desde o evento danoso sobre a quantia fixada na condenação, nos termos da Súmula 43/STJ: ‘Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo’.
4. Agravo em recurso especial não provido.
5. Recursos especiais do MPE/PR e do Estado do Paraná providos”. (STJ, 2ª Turma, REsp. nº 1.336.977-PR,



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais  
Tribunal de Justiça



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

Relatora Ministra Eliana Calmon, j. 13.08.2013, DJe 20.08.2013).

Em relação aos índices, em observância ao decidido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 1.495.146-MG (1ª Seção, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, j. 22.02.2018, DJe 02.03.2018), e considerando tratar-se de condenação judicial de natureza administrativa em geral, no período posterior à vigência do Código Civil de 2002 e anterior à vigência da Lei nº 11.960/2009, aplicam-se juros de mora correspondentes à Taxa SELIC, vedada acumulação com qualquer outro índice e no período posterior à vigência da Lei nº 11.960/2009, aplicam-se juros de mora segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança, além de correção monetária com base no IPCA-E.

A propósito, neste sentido, destaca-se da precedência deste egrégio Tribunal: 3ª Câmara Cível, Reexame Necessário e Recurso Voluntário nº 1.0069.05.016169-9/001, Relator Des. Adriano de Mesquita Carneiro (JD Convocado), acórdão de 12.07.2018, publicado em 24.07.2018.

Apenas a título de registro, neste precedente votei, inclusive, como vogal.

Com tais considerações, em reexame necessário, rejeito a preliminar e, no mérito, reformo a sentença para julgar procedentes os pedidos iniciais para **condenar solidariamente os réus a ressarcirem os cofres públicos a quantia de R\$ 182.600,00 (cento e oitenta e dois mil e seiscentos reais)**, bem como ao pagamento, de forma solidária, da multa civil no importe de R\$ 182.600,00 (cento e oitenta e dois mil e seiscentos reais), valores atualizados conforme fundamentação supra, **proibir a contratação dos réus com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de 5 (cinco) anos, declarar a nulidade dos contratos e prorrogações elencadas na peça exordial e declarar a ineficácia da**



Ap Cível/Rem Necessária Nº 1.0133.10.002995-7/001

---

**personalidade jurídica da empresa SIM Instituto de Gestão Fiscal,**  
ressaindo prejudicado o recurso voluntário.

Custas recursais, pelos apelados.

É como voto.

**DES. JUDIMAR BIBER** - De acordo com o(a) Relator(a).

**DES. JAIR VARÃO** - De acordo com o(a) Relator(a).

**SÚMULA:** "EM REEXAME NECESSÁRIO REJEITARAM A PRELIMINAR E, NO MÉRITO, REFORMARAM A SENTENÇA PARA JULGAR PROCEDENTES OS PEDIDOS INICIAIS, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO"

