



**PROCESSOS Nº : 12.686-1/2017 E APENSO 16.455-7/2017**  
**INTERESSADOS : PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES**  
**: RAIMUNDO NONATO DE ABREU SOBRINHO**  
**: ANTÔNIO CARLOS RUFINO DE SOUZA**  
**: MICHELI JULIANA NOCA**  
**SAULO ALMEIDA ALVES**  
**: JOSÉ TARGINO**  
**EDIRLEI SOARES DA COSTA**  
**: ALIANDRO PIOVEZAN GOMES**  
**: INSTITUTO ASSISTENCIAL DE DESENVOLVIMENTO (IAD)**  
**ALEXANDRO VEIGA RODRIGUES**  
**GIULLEVERSON QUINTEIRO & ADVOGADOS**  
**RAFAEL FABRI DOS SANTOS**  
**CÁTIA FÁTIMA FERNANDES SILVA ODA**  
**ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA**

## **I - RELATÓRIO**

Trata-se de Tomada de Contas Ordinária, instaurada em cumprimento ao Acórdão nº 17/2019 – TP (Doc. nº 37551/2019), com pedido de medida cautelar, em desfavor da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano decorrente dos Termos de Parcerias nºs 1, 2, 3 e 4/2017, celebrados com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, qualificado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

2. O presente processo originou-se da determinação expedida no Acórdão nº 17/2019 – TP, que homologou a medida cautelar adotada no Julgamento Singular nº 1274/ILC/2018, que converteu os autos da Representação de Natureza Interna Processo nº 12.686-1/2017 em Tomada de Contas Ordinária.



3. Segundo o Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 143924/2019), o Município de Barra do Bugres firmou 4 (quatro) Termos de Parceria com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD para a contratação de “mão de obra” para suprir necessidades de demanda das Secretaria Municipal de Saúde, Educação, Assistência Social e Infra Estrutura.

4. A presente Tomada de Contas tem o intuito de mensurar a extensão do dano ao erário decorrente da execução dos programas de trabalhos dos Termos de Parceria do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, verificando se atenderam ao que determina a Lei nº 9.790/99 e o Decreto nº 3.100/99 e à luz dos princípios da legalidade, legitimidade, moralidade e economicidade na gestão dos recursos públicos.

5. Nesse sentido, com base na prestação de contas apresentada pelo Município de Barra do Bugres e pelo Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, a Unidade de Instrução, na apuração e quantificação do dano ao erário, identificou despesas irregulares e ilegais, dentre as quais, destacou:

i) repasse no valor de R\$ 962.961,80 à título de custos administrativos para o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, relativo ao período de março a setembro de 2017 (6 meses), tendo em vista que na prestação de contas foi comprovado somente o valor de R\$ 924.118,38 a título de custo indireto, relativo ao período de março de 2017 a março de 2018 (12 meses), perfazendo uma diferença de R\$ 38.843,42 (trinta e oito mil, oitocentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos), que não foi devolvida para o Município, configurando a obtenção de lucro;

ii) pagamento de despesas com recursos repassados a título de custos administrativos co Termo de Parceria nº 02/2017 nos meses de novembro de 2017 a abril de 2018, em inobservância ao Acórdão nº 434/2017-TP que determinou a suspensão destes pagamentos;

iii) pagamento de despesas à título de custos administrativos para empresas, cujos proprietários possuem vínculo de parentesco com os membros do Instituto e que foram constituídas após a criação do Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD, configurando a obtenção de benefícios e vantagens pessoais;



iv) despesas pagas a prestadores de serviços referente a cursos, treinamentos, assessorias, serviços advocatícios e outros, por meio de apresentação de notas fiscais, sem base contratual e sem qualquer comprovação da execução dos serviços, relatórios, certificados de participação, datas ou locais dos eventos;

v) despesas pagas com recursos repassados a título de custos administrativos que não estão amparadas pelo art. 46, inciso III da Lei 13.019/2014, alterado pela Lei nº 13.204/2015, ou seja, não consideradas despesas necessárias à execução do objeto dos Termos de Parceria;

6. Diante disso, concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 708.241,66 (setecentos e oito mil, duzentos e quarenta e um reais e sessenta e seis centavos), conforme demonstra a tabela 1:

**Tabela 1: Apuração do Dano ao Erário**

Discriminação das Despesas	Valor
Despesas consideradas irregulares até 09/11/2017	315.577,19
Despesas pagas em descumprimento ao Acórdão nº 434/2017-TP	353.821,05
Valor correspondente a obtenção de Lucro	38.843,42
<b>Total</b>	<b>708.241,66</b>

Fonte: Relatório Técnico (fl. 28 – Doc. nº 143924/2019)

7. A Unidade de Instrução relacionou, ainda, os responsáveis diretos pelos pagamentos das despesas indevidas e os terceiros responsáveis solidários pelos recebimentos dos valores indevidos na sua proporcionalidade, conforme discriminado abaixo:

**Responsável: Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho** – Prefeito Municipal

**1. HB 13. Contrato Grave.** Não observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contratos de Gestão ou Termo de Parceria junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (parágrafo único do art. 70 Constituição Federal c/c o art. 4º, inciso VII, alínea “d” da Lei Federal nº 9.790/99 e Resolução de Consulta TCE/MT nº 04/2015, in fine).

**Conduta:** Autorizar pagamento dos 20% referente ao Custo Indireto



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

sem a devida apreciação da prestação de contas e/ou conferência das despesas realizadas. Lembrando que as despesas referentes aos 20% não foram apresentadas ao município, apenas ao TCE; Descumprir o Acórdão nº 434/2017, que determinou a suspensão dos pagamentos dos Custos Indiretos a partir de novembro de 2017.

**Responsável: Alexandre Veiga Rodrigues – Presidente do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD**

**2. HB 13. Contrato Grave.** Não observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contratos de Gestão ou Termo de Parceria junto a entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (parágrafo único do art. 70 Constituição Federal c/c o art. 4º, inciso VII, alínea “d” da Lei Federal nº 9.790/99 e Resolução de Consulta TCE/MT nº 04/2015, *in fine*).

**Conduta:** Omitir ao município a prestação de contas dos recursos repassados à OSCIP-IAD a título de Custo Indireto (20% sobre a mão de obra contratada); Auferir lucro quando a sua qualificação de OSCIP o impede; Contratar serviços de empresa de sua propriedade e de pessoas com vínculo familiar a sua pessoa e a de outros membros da IAD; Não comprovar a execução dos serviços contratados; Realizar pagamentos de despesas pessoais com recursos públicos; Descumprir o Acórdão nº 434/2017, que determinou a suspensão dos pagamentos dos Custos Indiretos a partir de novembro de 2017;

**G\_99. Licitação\_a\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

**Conduta:** Receber por intermédio de interposta pessoa jurídica, recursos públicos oriundos dos Termos de Parceria firmados com o Município de Barra do Bugres quando legalmente impedido, no montante de R\$ 39.480,00, conforme notas fiscais apresentadas pelo IAD.

**Responsável: Giulleverson Silva Quintero de Almeida – Giulleverson Quinterio & Advogados**

**G\_99. Licitação\_a\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

**Conduta:** Receber por intermédio de interposta pessoa jurídica, recursos públicos oriundos dos Termos de Parceria firmados com o Município de Barra do Bugres quando legalmente impedido, no montante de R\$ 69.582,00, conforme notas fiscais apresentadas pelo IAD.

**Responsável: Rafael Fabri dos Santos**

**G\_99. Licitação\_a\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

**Conduta:** Receber, por intermédio de interposta pessoa jurídica, recursos públicos oriundos dos Termos de Parcerias firmados com o



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Município de Barra do Bugres a título de prestação de serviço de Assessoria quando o objeto empresarial não guarda pertinência com as áreas de atuação dos Termos de Parcerias, no montante de R\$ 24.470,00, conforme notas fiscais apresentadas pelo IAD, além do fato de ter parentesco com o dirigente do IAD e estar legalmente impedido.

**Responsável: Rafael Fabri dos Santos na qualidade de sócio da empresa Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda**

**Conduta:** Receber por intermédio de interposta pessoa jurídica, recursos públicos oriundos dos Termos de Parceria firmados com o Município de Barra do Bugres quando legalmente impedido, e ainda sem comprovação da execução, no montante de R\$ 45.219,40, conforme notas fiscais apresentadas pelo IAD

**Responsável: Viviani Fabri - ME**

**G\_99. Licitação\_a\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

**Conduta:** Receber por intermédio de interposta pessoa jurídica, recursos públicos oriundos dos Termos de Parceria firmados com o Município de Barra do Bugres quando legalmente impedida, e ainda sem comprovação da execução, no montante de R\$ 98.550,00, conforme notas fiscais apresentadas pelo IAD.

**Responsável: Odila Fabri - Odila Fabri - ME**

**G\_99. Licitação\_a\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

**Conduta:** Receber por intermédio de interposta pessoa jurídica, recursos públicos oriundos dos Termos de Parceria firmados com o Município de Barra do Bugres quando legalmente impedida, e ainda sem comprovação da execução, no montante de R\$ 7.801,58, conforme notas fiscais apresentadas pelo IAD.

**Responsável: Marcelo L. Borges de Holanda - Marcelo L. Borges de Holanda**

**G\_99. Licitação\_a\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.

**Conduta:** Receber por intermédio de interposta pessoa jurídica, recursos públicos oriundos dos Termos de Parceria firmados com o Município de Barra do Bugres quando legalmente impedido, e ainda sem comprovação da execução, no montante de R\$ 40.570,00, conforme notas fiscais apresentadas pelo IAD.

**Responsável: Raissa Zancanaro Holanda**

**G\_99. Licitação\_a\_Grave\_99.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010.



Conduta: Receber por intermédio de interposta pessoa jurídica, recursos públicos oriundos dos Termos de Parceria firmados com o Município de Barra do Bugres quando legalmente impedida, e ainda sem comprovação da execução, no montante de R\$ 2.034,00, conforme notas fiscais apresentadas pelo IAD.

8. Considerando a constatação do dano ao erário e que o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD foi recentemente condenado por meio do Acórdão nº 229/2019 – TP a ressarcir o valor de R\$ 315.983,39 (trezentos e quinze mil, novecentos e oitenta e três reais e trinta e nove centavos) aos cofres públicos e que a Prefeitura Municipal de Barra do Bugres não adotou medida imediata de romper os termos de parcerias com o Instituto, a Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas sugeriu mediante despacho (Doc. nº 143936/2019), a adoção de medida cautelar para fins de:

i) determinar a desconsideração da personalidade jurídica da entidade e das seguintes empresas, a fim de atingir o patrimônio dos seus sócios:

Tabela 2: Desconsideração da Personalidade Jurídica

Nome Empresa Responsável	CNPJ	Dano/Ressarcimento
Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD	14.605.689/0001-92	<b>R\$ 708.241,66</b>
A.V. Rodrigues (Mega Locadora)	18.682.374/0001-08	R\$ 39.480,00
Viviani Fabri Me	18.396.227/0001-63	R\$ 98.550,00
Odila Fabri Me	22.475.521/0001-38	R\$ 7.801,58
Marcelo Lisandro Borges de Holanda Me	28.193.978/0001-36	R\$ 40.570,00
Raissa Zancanaro Holanda Me	28.219.069/0001-20	R\$ 2.034,00
Giulleverson Quinteiro e Advogados	21.744.577/0001-88	R\$ 69.582,00
Rafael Fabri dos Santos Me	26.223.833/0001-05	R\$ 24.470,00
Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda	22.817.081/0001-50	R\$ 45.219,40
Zilton M. de Almeida e Advogados Associados	05.747.594/0001-12	R\$ 16.340,00
Exata Consultoria e Contabilidade	07.149.712/0001-16	R\$ 13.420,00
R.R Assessoria e Serviços em Gestão Eireli – Epp	27.439.043/0001-24	R\$ 35.490,00
Master Z Assessoria e Consultoria Ltda	19.258.750/0001-96	R\$ 9.342,00
Lucas Stuani ME	18.833.110/0001-08	R\$ 12.000,00
A.H.A. de Souza – Consultoria	19.308.491/0001-60	R\$ 20.000,00

Fonte: Despacho do Secretário (fls. 2/3 – Doc. nº 143936/2019)

ii) decretar a indisponibilidade dos bens das seguintes pessoas, até



os seguintes limites:

**Tabela 3: Decretação de Indisponibilidade dos Bens das Pessoas**

<b>Pessoa Física</b>	<b>CPF</b>	<b>Pessoa Jurídica</b>	<b>CNPJ</b>	<b>Dano</b>
Alexandro Rodrigues Veiga	968.938.699-91	Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD	14.605.689/0001-92	R\$ 708.241,66
Alexandro Rodrigues Veiga	968.938.699-91	A.V. Rodrigues (Mega Locadora)	18.682.374/0001-08	R\$ 39.480,00
Viviani Fabri	005.359.369-31	Viviani Fabri Me	18.396.227/0001-63	R\$ 98.550,00
Odila Fabri	503.023.881-68	Odila Fabri Me	22.475.521/0001-38	R\$ 7.801,58
Marcelo Lisandro Borges de Holanda	544.372.021-04	Marcelo Lisandro Borges de Holanda Me	28.193.978/0001-36	R\$ 40.570,00
Raissa Zancanaro Holanda	010.942.511-19	Raissa Zancanaro Holanda Me	28.219.069/0001-20	R\$ 2.034,00
Giulleverson Quinteiro de Almeida	007.454.531-04	Giulleverson Quinteiro e Advogados	21.744.577/0001-88	R\$ 69.582,00
Rafael Fabri dos Santos	993.368.201-68	Rafael Fabri dos Santos Me	26.223.833/0001-05	R\$ 24.470,00
Rafael Fabri dos Santos	993.368.201-68	Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda	22.817.081/0001-50	R\$ 45.219,40
Zilton Mariano de Almeida	250.672.008-12	Zilton M. de Almeida e Advogados. Associados	05.747.594/0001-12	R\$ 16.340,00
Nereu Bresolin	332.670.309-00	Exata Consultoria e Contabilidade	07.149.712/0001-16	R\$ 13.420,00
Douglas Resende	000.601.111-00	R.R Assessoria e Serviços em Gestão Eireli – Epp	27.439.043/0001-24	R\$ 35.490,00
Diego Piveta	007.334.431-17	Master Z Assessoria e Consultoria Ltda	19.258.750/0001-96	R\$ 9.342,00
Zilton Mariano de Almeida	250.672.008-12			
Lucas Stuani	028.208.291-39	Lucas Stuani ME	18.833.110/0001-08	R\$ 12.000,00
		A.H.A. de Souza – Consultoria Me	19.308.491/0001-60	R\$ 20.000,00

Fonte: Despacho do Secretário (fl. 3 – Doc. nº 143936/2019)

iii) a citação do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD e de todas as empresas para fins de atendimento ao devido processo legal em relação ao dano imputado nesta Tomada de Contas e o respectivo ressarcimento de valores ao erário e à declaração de inidoneidade imposta, bem como a comunicação ao Ministério da Justiça do teor do presente processo, para que o referido órgão decida sobre a



desqualificação do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

9. Em 23/09/2019, após analisar os autos, mediante o Julgamento Singular nº 1087/ILC/2019, divulgado na edição nº 1734 do Diário Oficial de Contas, concedi a medida cautelar, nos seguintes termos:

Inicialmente, cumpre pontuar que já foram expedidas duas medidas cautelares neste processo. A primeira, foi deferida por meio do Julgamento Singular nº 738/ILC/2017, publicado em 10/10/2017, o qual foi homologado, em parte, pelo Acórdão nº 434/2017 – TP, publicado em 09/11/2017, no sentido de determinar cautelarmente ao Prefeito Municipal de Barra do Bugres que suspendesse a execução dos Termos de Parcerias nº 01, 03 e 04/2017, celebrado com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, inclusive, de repasses de recursos financeiros. Naquela ocasião, foi excetuada apenas a execução do Termo de Parceria nº 02/2017, relativo aos serviços públicos de saúde, sendo vedado, contudo, os repasses a título de “taxa de administração”, ou seja, de custos administrativos.

A segunda, foi deferida incidentalmente no processo, por meio do Julgamento Singular nº 1274/ILC/2018, publicado em 21/12/2018, que foi homologado pelo Acórdão nº 17/2019 – TP, publicado em 28/02/2019, no sentido de determinar cautelarmente ao Prefeito Municipal de Barra do Bugres que abstenha-se de prorrogar e aditar o Termo de Parceria nº 02/2017, celebrado com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD.

Ademais, o referido acórdão determinou a conversão dos autos em Tomada de Contas Ordinária, para fins de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano referente aos Termos de Parceria nº 01, 02, 03 e 04/2017, celebrados com o referido Instituto.

Ocorre que, no curso da instrução processual, a Unidade de Instrução detectou a existência de irregularidades graves na prestação de contas apresentada pelo Instituto, envolvendo empresas, cujos proprietários e sócios possuem vínculo de parentesco com Presidente e membros do Instituto, bem como empresas que prestaram serviços incompatíveis com o objeto licitado ou que não comprovaram a efetiva prestação de serviços.

Diante disso, sugeri a adoção de nova medida cautelar neste processo a fim de decretar a indisponibilidade de bens do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD e das pessoas jurídicas que não comprovaram a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos a título de custos administrativos e não comprovaram a efetiva prestação dos serviços ao Instituto, respectivamente, bem como a desconsideração da personalidade jurídica do Instituto e dessas empresas, a fim de atingir o patrimônio dos seus sócios, de



forma proporcional, até o limite dos recursos públicos recebidos.

Pois bem, a medida cautelar de indisponibilidade de bens está prevista no art. 83, II, da Lei Complementar nº 269/2007 - TCE/MT c/c art. 298, II da Resolução Normativa nº 14/2007 – TCE/MT e visa assegurar o resultado útil da decisão deste Tribunal, qual seja, o ressarcimento do dano ao erário.

16. A concessão desta medida não exige a demonstração de dilapidação patrimonial, nem mesmo a oitiva dos demandados. Portanto, o deferimento da cautelar *inaudita altera pars* para a constrição do patrimônio do agente não fere o princípio do devido processo legal.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, conforme se depreende dos julgados abaixo:

MANDADO DE SEGURANÇA. 2. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. 3. **Dano ao patrimônio da Petrobras. Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis.** 4. **Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais.** 5. Observância dos requisitos legais para decretação da indisponibilidade de bens. 6. Medida que se impõe pela excepcional gravidade dos fatos apurados. Segurança denegada. A C Ó R D Ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do ministro Teori Zavascki, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto do Relator. Brasília, 24 de março de 2015. Ministro GILMAR MENDES Relator. (*grifei*)  
(Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Mandado de Segurança n. 33.092/DF, relator Min. Gilmar Mendes. Julgado em 24 de março de 2015. DJe, 17 ago. 2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/1992, **QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLEND A PRIMEIRA SEÇÃO.** 1. Tratam os autos de ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal contra o ora recorrido, em virtude de imputação de atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992). 2. Em questão está a exegese do art. 7º da Lei n. 8.429/1992 e a possibilidade de o juízo decretar, cautelarmente, a indisponibilidade de bens do demandado quando presentes fortes indícios de responsabilidade pela prática de ato ímprobo que cause dano ao Erário. 3. A respeito do tema, a Colenda Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial 1.319.515/ES, de relatoria do em. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques (DJe 21/9/2012), reafirmou o entendimento consagrado em diversos



precedentes (Recurso Especial 1.256.232/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013; Recurso Especial 1.343.371/AM, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/4/2013, DJe 10/5/2013; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 197.901/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/8/2012, DJe 6/9/2012; Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial 20.853/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/6/2012, DJe 29/6/2012; e Recurso Especial 1.190.846/PI, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, 16/12/2010, DJ 10/2/2011) , “[...] . 7º L 8.429/1992, **verifica-se que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito** no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual 'os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível'. **O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92.** Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes trâfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido". 4. Note-se que a compreensão acima foi confirmada pela referida Seção, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Recurso Especial 1.315.092/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 7/6/2013. 5. Portanto, a medida cautelar em exame, própria das ações regidas pela Lei de Improbidade Administrativa, **não está condicionada à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio, ou na iminência de fazê-lo, tendo em vista que o periculum in mora encontra-se implícito no comando legal que rege, de forma peculiar, o sistema de cautelaridade na ação de improbidade administrativa, sendo possível ao juízo que preside a referida ação, fundamentadamente, decretar a indisponibilidade de bens do demandado, quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.** 6. Recursos especiais providos, a que restabelecida a decisão de primeiro grau, que determinou a indisponibilidade dos bens dos promovidos. 7. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e do art. 8º da Resolução n. 8/2008/STJ. (grifei)  
(Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1366721/BA, relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 26 de fevereiro



de 2014. DJe, 19 set. 2014.)

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – INDISPONIBILIDADE DE BENS – ART. 7º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.429/1992 – REQUISITOS PARA CONCESSÃO – LIMINAR INAUDITA ALTERA PARS – POSSIBILIDADE.

1. O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário.

**2. O requisito cautelar do periculum in mora está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de bloqueio de bens, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'.**

**3. A demonstração, em tese, do dano ao Erário e/ou do enriquecimento ilícito do agente, caracteriza o *fumus boni iuris*.**

4. É admissível a concessão de liminar *inaudita altera pars* para a decretação de indisponibilidade e sequestro de bens, visando assegurar o resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, o ressarcimento ao Erário. Precedentes do STJ.

5. Recurso especial não provido. (grifei)

(Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial n. 1.135.548/PR, relatora Min. Eliana Calmon, julgado em 15 de junho de 2010. DJe, 22 jun. 2010.)

Em situação análoga, quanto à necessária adoção de medida cautelar de indisponibilidade de bens, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, José Alves Viana asseverou, nos autos da Tomada de Contas Especial de nº 96943111, *in verbis*:

O art. 96 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, em razão da urgência implícita nas medidas cautelares, confere ao conselheiro relator, mediante o Poder Geral de Cautela – que, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, a Constituição da República o outorgou – competência para determinar a indisponibilidade de bens de responsáveis por contas e valores públicos, sem lhes colher manifestação prévia caso essa oitiva tornar inócua ou ineficaz a medida liminar.

Dado que as medidas cautelares são provimentos aptos a garantir a efetividade de uma eventual futura decisão de mérito, são necessários para seu deferimento a presença do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

**Ressalte-se que a determinação de cumprimento de cautelar *inaudita altera pars*, preparatória ou incidental, para a decretação de indisponibilidade e arresto de bens (art. 95 c/c art. 96, ambos da Lei Complementar n. 102/2008), incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pela conduta, é lícita, porquanto tratam de medidas assecuratórias do resultado útil da tutela desta Corte, qual seja, reparação do dano ao erário ou de restituição de bens e valores havidos ilicitamente, o que corrobora o *periculum in mora*.** (grifei)

(Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Segunda Câmara. Tomada de Contas Especial nº 969.431, julgado em 14 de abril de 2016. Publicação DOC 26 abr. 2016.)

Não é outro o entendimento do Tribunal de Contas da União que já se



posicionou no sentido de que para ser decretada a indisponibilidade de bens basta uma conduta reprovável que represente risco significativo de desfazimento de bens que possa prejudicar o erário, *in verbis*:

A decretação de indisponibilidade de bens, sendo medida excepcional de natureza cautelar, **não necessita ser precedida de indícios concretos de dilapidação do patrimônio por parte dos responsáveis ou de qualquer outra ação tendente a inviabilizar o ressarcimento ao erário, embora deva ser verificada, quando de sua utilização, a presença de uma conduta reprovável que represente riscos significativos de desfazimento de bens que possa prejudicar o ressarcimento ao erário.** (grifei)

(Tribunal de Contas da União. Acórdão 224/2015 (Embargos de Declaração em face do Acórdão nº 1927/2014 – Plenário). Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES. Acórdão do Plenário 224/2015. Sessão de 11 fev. 2015.)

No que tange ao *fumus boni iuris*, verifico que até o momento já foi apurado um dano ao erário estimado no montante de R\$ 708.241,66 (setecentos e oito mil, duzentos e quarenta e um reais e sessenta e seis centavos), decorrente da constatação das seguintes irregularidades na prestação de contas dos recursos públicos repassados pela Prefeitura Municipal de Barra do Bugres ao Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD:

- i) repasse à maior de despesas a título de custos administrativos para o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD no montante de R\$ 38.843,42 (trinta e oito mil, oitocentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos), sem a comprovação da aplicação e sem a devolução aos cofres públicos municipais;
- ii) despesas irregulares no montante de R\$ 315.577,19 (trezentos e quinze mil, quinhentos e setenta e sete reais e dezenove centavos), decorrentes de pagamentos à empresas cujos sócios ou proprietários têm vínculo de parentesco com o Presidente e os membros do Instituto; despesas incompatíveis com os objetos dos Termos de Parcerias e sem a comprovação da prestação dos serviços;
- iii) pagamento de despesas no montante de R\$ 353.821,05 (trezentos e cinquenta e três mil, oitocentos e vinte e um reais e cinco centavos) com custos administrativos em contrariedade com o Acórdão nº 434/2017-TP.

O Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD é composto pelos seguintes membros: Alexandre Veigas Rodrigues - Presidente, Fábio Donizete Fabri - Vice-Presidente, Ediane Estela de Souza Dalbosco - Tesoureira, Marcelo Lisandro Borges de Holanda - Membro do Conselho Fiscal, Tatiane Fabri - Membro do Conselho Fiscal e Gulleverson Silva Quinteiro de Almeida - membro fundador.

Com relação ao valor de R\$ 38.843,42 (trinta e oito mil, oitocentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos) relativo aos custos administrativos repassados e não aplicados, observo que é oriundo da diferença entre o valor total repassado pela Prefeitura Municipal ao Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD a título de custos administrativos no montante de R\$ 962.961,80 (novecentos e sessenta e dois mil, novecentos e sessenta e um reais e oitenta



centavos), no período de março de 2017 a outubro de 2017 (fl. 2/17 – Doc. nº 71955/2018) e a prestação de contas apresentada pelo Instituto (fl. 142 - Doc. nº 129933/2018) que comprova a aplicação de recursos no montante de R\$ 924.118,38 (novecentos e vinte e quatro mil, cento e dezoito reais e trinta e oito centavos) relativa período de março de 2017 a abril de 2018.

Conforme já assinalado nestes autos, as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPS, por serem pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, somente estão legitimadas a receber recursos financeiros necessários para cobrir as despesas previstas e discriminadas no termo de parceria, em consonância com o art. 10, § 2.º, IV, da Lei 9.790/1999<sup>1</sup>, até mesmo porque não há nesta lei e nem no Decreto nº 3.100/99 previsão de pagamento de “taxa de administração”, custos administrativos, custos operacionais ou qualquer outra terminologia contábil incluída no Termo de Parceria.

Nesse sentido, a Administração só está autorizada a fomentar e custear as despesas necessárias para executar o objeto do termo de parceria se estiverem discriminadas no plano de trabalho item por item, segundo as categorias contábeis usadas pela organização, nos termos do art. 10, §2º, IV, da lei em comento.

Este Tribunal tem consolidado o entendimento no sentido de que é vedado o repasse de recursos públicos para custear “taxa de administração”, custos administrativos, custos indiretos ou custos operacionais sem o detalhamento nominal das despesas, acompanhada da prestação de contas individualizada por item, conforme Acórdãos nº 189/2019 – TP (Proc. nº 32.990-8/2018), nº 426/2019 -TP (Proc. nº 17.118-2/2019), nº 266/2019 – TP (Proc. nº 12.275-0/2019).

Cabe aclarar que é dever da entidade social aplicar integralmente os recursos públicos recebidos da Administração Pública na consecução do respectivo termo de parceria, sendo vedada a distribuição de eventuais excedentes operacionais entre os seus membros, consoante estabelece o art. 1º, § 1 da Lei nº 9.790/99.

Assim, os recursos financeiros repassados pela Administração Pública que não foram regular e integralmente aplicados no objeto da parceria devem ser devolvidos, sob pena de enriquecimento ilícito da entidade.

Por conseguinte, a Unidade de Instrução apontou que foram efetuadas despesas à título de rateio e de custos administrativos referentes aos Termos de Parceria nº 01, 02, 03 e 04/2017 no mês de novembro de 2017 e referente ao Termo de Parceria nº 02/2017 no período de dezembro de 2017 a abril de 2018, no montante de R\$ 445.209,57 (quatrocentos e quarenta e cinco mil, duzentos e nove reais e cinquenta e sete centavos), em inobservância ao Acórdão nº 434/2017 – TP, conforme demonstra a tabela 4:

<sup>1</sup>Art. 10. (...) § 2º (...) IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;



Tabela 4: Custos administrativos apresentados pelo IAD

Período de Referência	Termo de Parceria	Rateio	Custo Administrativo	Valor Total
Nov/2017	Infraestrutura		R\$ 69.420,15	R\$ 69.420,15
	Saúde	R\$ 30.687,65	R\$ 30.721,85	R\$ 61.409,50
	Educação		R\$ 7.421,23	R\$ 7.421,23
	Assistência Social		R\$ 39.851,21	R\$ 39.851,21
Dez/2017	Saúde	R\$ 49.442,28	R\$ 32.298,42	R\$ 81.740,70
Jan/2018	Saúde	R\$ 25.688,36	R\$ 20.841,87	R\$ 46.530,23
Fev/2018	Saúde	R\$ 19.009,19	R\$ 34.364,77	R\$ 53.373,96
Mar/2018	Saúde	R\$ 20.580,99	R\$ 30.735,22	R\$ 51.316,21
Abr/2018	Saúde		R\$ 34.146,38	R\$ 34.146,38
<b>Total</b>		<b>R\$ 145.408,47</b>	<b>R\$ 299.801,10</b>	<b>R\$ 445.209,57</b>

Fonte: Tabela elaborada pela Unidade de Instrução com base na Prestação de Contas do IAD (fl. 25 – Doc. 143924/2019)

Ressaltou que dentre as despesas realizadas no mês de novembro no valor total de R\$ 178.102,09 (cento e setenta e oito mil, cento e dois reais e nove centavos) encontram-se verbas rescisórias e encargos trabalhistas pagos após a suspensão dos Termos de Parcerias nº 01, 03 e 04/2017, no valor de R\$ 91.388,52 (noventa e um mil, trezentos e oitenta e oito reais e cinquenta e dois centavos).

Desse modo, apontou que foram realizadas despesas no valor de R\$ 353.821,05 (trezentos e cinquenta e três mil, oitocentos e vinte e um reais e cinco centavos) a título de custos administrativos pela Prefeitura Municipal em descumprimento ao Acórdão nº 434/2017-TP, que determinou a suspensão destes repasses.

De outro giro, a Unidade de Instrução verificou que o Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD recebeu recursos públicos para arcar com custos administrativos que foram direcionados à parentes por meio de interpostas empresas, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 5: Empresas que possuem Vínculo de Parentesco de com o Presidente e os membros com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento - IAD

Empresa Favorecida	Vínculo de Parentesco	Valor Total	Valor Pago e/ou Rateio
A.V. Rodrigues - ME	Proprietário da empresa é o Presidente do IAD	R\$ 176.000,00	R\$ 39.480,00
Viviani Fabri -ME	Proprietária da empresa é Esposa do Presidente do IAD	R\$ 221.000,00	R\$ 98.550,00
Odila Valiati -ME	Proprietária da empresa é Sogra do Presidente do IAD	R\$ 24.391,10	R\$ 7.801,58
Marcelo Lisandro Borges de Holanda - ME	Proprietário da empresa é Membro do Conselho Fiscal do IAD	R\$ 49.210,00	R\$ 40.570,00
Raissa	Possível parentesco da	R\$ 11.110,00	R\$ 2.034,00



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Zancanaro Holanda - ME	proprietária da Empresa com Marcelo L. Borges de Holanda (Membro do Conselho Fiscal do IAD)		
Giulleverson Quinteiro e Advogados	Um dos sócios da empresa é membro fundador do IAD	R\$ 91.100,00	R\$ 69.582,00
Rafael Fabri dos Santos -ME	Possível parentesco do proprietário da empresa com a esposa do Presidente do IAD (Viviane Fabri), com o vice-Presidente do IAD (Fábio Donizete Fabri) e com membro do Conselho Fiscal (Tatiane Fabri)	R\$ 120.000,00	R\$ 24.470,00
Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda.	Um dos sócios é o Sr. Rafael Fabri dos Santos, que tem possível vínculo de parentesco com a esposa do Presidente do IAD (Viviane Fabri), com o vice-Presidente do IAD (Fábio Donizete Fabri) e com membro do Conselho Fiscal (Tatiane Fabri)	R\$ 172.390,00	R\$ 45.219,40

Fonte: Adaptada pelo Relator com base no Relatório Técnico (Doc. nº 132268/2019) e no Despacho do Secretário (Doc. nº143936/2019)

Da análise da prestação de contas apresentada é possível verificar despesas com locação de veículos que soma o valor de R\$ 90.861,87 (noventa mil, oitocentos e sessenta e um reais e oitenta e sete centavos) com a empresa Mega Locadora e Localiza. Desse montante, 91,35%, ou seja, 83.000,00 (oitenta e três mil reais) corresponde a faturas emitidas pela empresa A.V Rodrigues – ME (Mega Locadora), empresa individual, que tem como representante o Sr. Alexandre Veigas Rodrigues, presidente do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, conforme informações descritas à fl. 32 – Doc. nº 72551/2018.

Com relação à empresa Viviani Fabri – ME, verifica-se que é de propriedade da esposa do presidente do Instituto e que foi contratada em caráter de exclusividade para prestação de serviços de gestão financeira ao Instituto, no valor mensal de R\$ 17.000,00 (dezessete mil reais) e vigência de 12 meses, contada a partir da assinatura do contrato que ocorreu em 26/05/2015 (fls. 82/88 – Doc. nº 23764/2019), com valor anual de R\$ 204.000,00 (duzentos e quatro mil reais).

Em consulta ao referido contrato, observa-se que embora a Cláusula 7.2, tenha previsto a possibilidade de prorrogação contratual, não foi juntado aos autos nenhum aditivo contratual. Além disso, a Clausula 11ª estabeleceu o valor mensal estimado de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais) e, em total dissonância, a Cláusula 3ª fixou o preço a ser pago no valor mensal de R\$ 17.000,00 (dezessete mil reais), caracterizando fortes indícios de sobrepreço e superfaturamento dessas despesas.

Frisa-se que a gestão financeira deve ser realizada pelo tesoureiro do Instituto, ao qual compete arrecadar e contabilizar as contribuições dos associados, rendas, auxílios e donativos, pagar as contas



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

autorizadas pelo presidente, apresentar relatórios de receitas e despesas, sempre que solicitados, apresentar ao Conselho Fiscal a escrituração da instituição, incluindo os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, conservar os documentos da tesouraria e manter todo o numerário em estabelecimento de crédito, conforme artigo 22, do Estatuto Social - 5ª Alteração (fls. 17/29- Doc. nº 150038/2017).

Assim, a contratação da referida empresa caracteriza, na sua origem, despesa ilegal, na medida em visa a prestação de serviços que devem ser desempenhados por membro eleito para o cargo de tesoureiro que, no caso em tela, é a Sra. Ediane Estela de Souza Dalbosco, conforme Ata de Fundação – Eleição e Posse da Diretoria do Instituto Assistencial de Desenvolvimento (fls. 11/16 - Doc. nº 71850/2018).

Outrossim, das notas fiscais e comprovantes de transferências bancárias apresentados (fls. 89/122 - Doc. nº 23764/2019) observa-se que todas as notas fiscais foram emitidas após o período de vigência do contrato e algumas notas fiscais apresentam serviços e valores diferentes do contrato, enquanto outras referem-se à prestação de serviços no município de Rondonópolis.

Com relação à empresa Odila Valiati – ME, de propriedade da sogra do presidente do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, constata-se que foi contratada para a prestação de serviços de apoio administrativo no valor mensal de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), contudo, a maioria das notas fiscais constantes na prestação de contas são superiores a esse valor (fls. 127/140 – Doc. nº 23764/2019), totalizando o valor de R\$ 24.391,10 (vinte e quatro mil, trezentos e noventa e um reais e dez centavos).

No que tange à empresa Rafael Fabri dos Santos - ME, cujo proprietário possivelmente tem vínculo de parentesco com a esposa do presidente (Viviane Fabri), com o vice-Presidente (Fábio Donizete Fabri) e com membro do Conselho Fiscal do Instituto (Tatiane Fabri), a Unidade de Instrução apontou que não foi apresentado contrato na prestação de contas e que as notas fiscais discriminam prestação de serviços de assessoria, os quais são incompatíveis com a execução do termo de parceria (fl. 11 - Doc. nº 143924/2019), pois em consulta ao site da Receita Federal do Brasil<sup>2</sup> observo que a atividade principal da empresa é “outras obras de engenharia civil não especificadas anteriormente” e as secundárias referem-se à coleta de resíduos, obras e serviços de engenharia.

Além disso, da análise das notas fiscais acostadas aos autos é possível notar que não há a descrição de quais serviços estão sendo prestados, havendo apenas a informação de “serviços conforme contrato” (fls. 359, 464, 886 – Doc. nº 129933/2018).

Constato, ainda, que a empresa Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda. (Método Soluções Educacionais Ltda.<sup>3</sup>), tem como um dos

<sup>2</sup> [https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/Cnpjreva\\_Comprovante.asp](https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp)

<sup>3</sup> A empresa Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda – Me, Cnpj 22.817.081/-0001-50, cujo nome atual é Método Soluções Educacionais Ltda – Me, está localizada à Av. André Antônio Maggi, 487, Ed. Concorde, Sala 705, 7º Andar, Cep 78.048-250,



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

sócios o Sr. Rafael Fabri dos Santos, que como visto, possivelmente tem vínculo de parentesco com a esposa do presidente (Viviane Fabri), com o vice-Presidente (Fábio Donizete Fabri) e com membro do Conselho Fiscal do Instituto (Tatiane Fabri).

A referida empresa foi contratada para prestação de serviços de cursos e treinamentos, todavia, as notas fiscais apresentadas descrevem serviços que não guardam relação com o objeto do contrato, tais como “serviços de teste seletivo”. Embora haja informações sobre a programação, a carga horária e os professores de alguns cursos de capacitação, não há nos autos informações substanciais que comprovam a efetiva prestação dos serviços. Ademais, as notas fiscais não descrevem a que Termo de Parceria estariam relacionadas, impossibilitando aferir se tais serviços foram prestados ao Município de Barra do Bugres.

Quanto à empresa Marcelo Lisandro Borges de Holanda - ME, de propriedade do Sr. Marcelo Lisandro Borges de Holanda, membro do Conselho Fiscal do Instituto, verifica-se que foi contratada para a prestação de serviços de gestão de contratos por tempo indeterminado, sem a especificação de valor, informando apenas que o pagamento será realizado de acordo com a demanda e o valor estabelecido complementado.

Diante disso, em consulta aos recibos apresentados na prestação de contas verifica-se que especificam a prestação de “serviços de apoio administrativo”, diverso do objeto do contrato, cujos valores oscilam de R\$ 3.000,00 (três mil reais) a R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais) sem qualquer justificativa (fls. 141/168 – Doc. nº 23764/2019), perfazendo o montante de R\$ 49.210,00 (quarenta e nove mil, duzentos e dez reais).

Em relação à empresa Raissa Zancanaro Holanda - ME, cuja proprietária possivelmente tem vínculo de parentesco com membro do Conselho Fiscal do Instituto (Marcelo Lisandro Borges de Holanda), foi celebrado contrato de prestação de serviço de apoio administrativo, no valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), contudo, as notas fiscais são superiores a esse valor (fls. 169/184 - Doc. nº 23764/2019), totalizando R\$ 11.110,00 (onze mil, cento e dez reais).

Já quanto à sociedade Giulleverson Quinteiro e Advogados, registra-se que um dos sócios é o Sr. Giulleverson Quinteiro de Almeida, que é membro fundador do Instituto, logo, não poderia ter sido contratada tendo em vista que participa do processo decisório do Instituto, em violação o art. 4º, II, da Lei nº 9.790/99. A despeito disso, as notas fiscais acostadas aos autos perfazem o montante de R\$ 91.100,00 (noventa e um mil e cem reais).

Compulsando os autos, observa-se que o presidente do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD não negou a existência dos vínculos de parentescos com os sócios e proprietários das empresas, limitando-se a argumentar que as contratações observaram o regulamento próprio de compras e contratações do



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Instituto, conforme dispõe o art. 21, do Decreto nº 3.100/99<sup>4</sup> (fl. 19 – Doc. nº 23764/2019).

Frisa-se que a qualificação da entidade como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Instituto Assistencial de Desenvolvimento (OSCIP) é condicionada, entre outros, à adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes a coibir a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais, de forma individual ou coletiva, em decorrência da participação no respectivo processo decisório, nos termos do art. 4º, II, da Lei nº 9.790/99.

Considera-se benefícios ou vantagens pessoais os obtidos pelos dirigentes da entidade e seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais ou afins até o terceiro grau ou pelas pessoas jurídicas das quais estes sejam controladores ou detenham mais de 10% das participações societárias, nos termos do art. 7º, do Decreto 3.100/99.

Como se vê, a legislação é clara e expressa em proibir a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais pelas pessoas jurídicas das quais os dirigentes da entidade e seus cônjuges, companheiros e parentes colaterais ou afins até o terceiro grau sejam controladores ou detenham mais de 10% das participações societárias.

No caso em tela, foram constatados repasses de recursos públicos a título de custos administrativos ao Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD que foram direcionados em benefício pessoal do presidente e dos membros do Instituto, bem como aos seus parentes por meio da celebração de contratos com as próprias empresas e com empresas de seus familiares, restando caracterizado o *fumus boni iuris* para a concessão da indisponibilidade de bens do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD e das referidas empresas.

Não obstante, consta nos autos que foram realizados pagamentos para arcar com cursos, treinamentos, assessorias, serviços advocatícios e outros serviços sem base contratual e sem qualquer comprovação da execução dos serviços, como relatórios, certificados de participação, datas ou locais dos eventos.

Além destas, há outras despesas incompatíveis com os objetos dos Termos de Parceria, tais como: plano de saúde familiar, confraternizações de final de ano, curso de pós-graduação a prestador de serviços individual, aquisições de móveis, máquinas e equipamentos eletrônicos, alimentação e elaboração de projetos, consoante demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 6. Demonstração de outras despesas irregulares e ilegítimas.**

Favorecido	CNPJ	Valor Pago e/ou Rateio	Valor Rateio após 09/11/17
AX Centro de Estudos da Saúde	07.109.722/0001-28	R\$ 145,20	
TMK Treinamentos Eireli	28.250.039/0001-85	R\$ 201,78	R\$ 201,78

<sup>4</sup> Art.21.A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público fará publicar na imprensa oficial da União, do Estado ou do Município, no prazo máximo de trinta dias, contado a partir da assinatura do Termo de Parceria, o regulamento próprio a que se refere o art. 14 da Lei nº 9.790, de 1999, remetendo cópia para conhecimento do órgão estatal parceiro.



GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Business Center Treinamento	06.211.582/0001-31	R\$ 150,00	
Zilton M. De Almeida e Advogados. Associados	05.747.594/0001-12	R\$ 16.340,00	R\$ 5.940,00
Exata Consultoria e Contabilidade	07.149.712/0001-16	R\$ 13.420,00	
R.R Assessoria e Serviços em Gestão Eireli - EPP	27.439.043/0001-24	R\$ 35.490,00	R\$ 10.990,00
Master Assessoria e Consultoria Ltda	19.258.750/0001-96	R\$ 9.342,00	R\$ 6.552,00
Lucas Stuani - ME	18.833.110/0001-08	R\$ 12.000,00	
A.H.A de Souza - Consultoria	19.308.491/0001-60	R\$ 20.000,00	R\$ 20.000,00
Despesas com plano de saúde Unimed		R\$ 5.221,77	R\$ 1.014,49
Despesas com confraternização de final de ano		R\$ 6.459,17	R\$ 6.312,22
Despesas com pagamento de curso de Pós-Graduação de Prestador de serviço Individual		R\$ 580,69	R\$ 288,00
Despesas com aquisições de imobilizados		R\$ 18.983,52	R\$ 2.244,56
Despesas com alimentação em Cuiabá		R\$ 5.097,87	R\$ 2.343,37
Despesas pagas por recibos sem informar o serviço prestado		R\$ 2.366,10	
Despesas pagas com Elaboração e Gestão de Projetos e Elaboração de Prestação de Contas		R\$ 14.963,00	R\$ 9.971,00
Despesas consideradas pessoais, sem relação com custos administrativos		R\$ 2.386,51	R\$ 227,71
Despesa paga a menor que o valor apresentado na Nota fiscal		R\$ 1.575,00	
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 164.722,61</b>	<b>R\$ 66.085,13</b>

Fonte: Elaborado pelo Relator com base no Relatório técnico (fl. 27 – Doc. nº 143924/2019)

Com relação ao *periculum in mora* encontra-se consubstanciado no fato de que, até o momento, a Unidade de Instrução detectou um dano ao erário estimado no montante de R\$ 708.241,66 (setecentos e oito mil, duzentos e quarenta e um reais e sessenta e seis centavos) e o processo ainda está em fase de apuração do dano, carecendo de uma análise mais detalhada de todos os documentos que compõem a prestação de contas.

Para corroborar esse requisito, ressalto que recentemente este Tribunal imputou a condenação de ressarcimento de valores ao erário ao Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, em solidariedade com o ex-presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Centro Norte do Estado – CISCN, no montante de R\$ 315.983,39 (trezentos e quinze mil, novecentos e oitenta e três reais e trinta e nove centavos), em razão da ausência de prestação de contas dos recursos recebidos a título de custos operacionais, consoante se observa do Acórdão nº 229/2019 – TP (Processo nº 17.749-0/2018), vejamos:

100. Nos documentos apresentados constam apenas despesas de



custos indiretos, extratos de Execução Física e Financeira e demais despesas sem comprovação de aplicação no Termo de Parceria nº 21/2013, não havendo menção e/ou detalhamento dos custos operacionais nos planos de trabalho elencados nos autos.

102. Outrossim, conforme consta do Anexo do Relatório Técnico de Defesa, Doc. nº 163398/2018, diversos documentos utilizados pela Oscip para demonstrar os custos operacionais se referem a despesas ocorridas fora do Município de Diamantino, bem como, em suas discriminações não consta a vinculação ao Termo de Parceria. Portanto, tornam-se documentos inidôneos para a comprovação da despesa.

104. Desta feita, diante da ausência de discriminação da remuneração e benefício de pessoal pagos pela parceira privada e da inexistência de prestação de contas das despesas custeadas com recursos transferidos pelo CISCN à Oscip –IAD, a título de Custos Operacionais, durante a execução do Termo de Parceria n.º 21/2013, acompanhando o entendimento técnico e ministerial, entendo pela caracterização do presente achado de auditoria, bem como pela condenação solidária dos responsáveis ao ressarcimento ao erário no montante de R\$ 315.983,39 (trezentos e quinze mil novecentos e oitenta e três reais e trinta e nove centavos), nos termos do art.70, II, da Lei Orgânica do TCE/MT.” (trechos do voto do Processo nº177490/2018)

Essa decisão, denota a malversação dos recursos públicos pelo Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, principalmente pelo recebimento de recursos para cobrir custos administrativos e a não prestação de contas desses recursos, é conduta reiterada em outros termos de parceria, o que evidencia a necessidade da adoção da indisponibilidade de bens para fins de assegurar a restituição dos valores apurados nestes autos.

Não obstante a isso, registra-se que o *periculum in mora* para concessão da medida de indisponibilidade de bens é presumido em lei, em razão da gravidade do ato e da necessidade de garantir o ressarcimento ao patrimônio público em caso de condenação, não sendo preciso a demonstração do risco de dano irreparável para se conceder a medida cautelar.

O escopo desta medida não é outro senão o resguardo de bens suficientes para o ressarcimento de valores ao erário, porquanto a execução tardia do ressarcimento (ao final da Tomada de Contas), além de ser potencialmente capaz de frustrar a efetividade da decisão, configura ofensa direta ao interesse público e a efetividade da tutela jurisdicional, o que por si só, caracteriza o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Deve-se ponderar que o objetivo da medida é, justamente, acautelar o prejuízo ao patrimônio público, sob a premissa de que os interesses coletivos de preservação do erário se sobrepõe a interesses individuais, conforme se extrai do seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE



**INSTRUMENTO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. TUTELA DE EVIDÊNCIA. INDÍCIOS SUFICIENTES DE PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PARTICULAR.**

1. Encontra-se pendente de julgamento, no C. Superior Tribunal de Justiça, o Mandado de Segurança nº 21028/DF (2014/0126807-0), que foi impetrado visando a anulação da Portaria do Advogado Geral da União Substituto que cassou a aposentadoria do ora agravante, com fundamento na inexistência de ato de improbidade administrativa e enriquecimento ilícito. 2. A manifestação de um membro do Ministério Público no sentido de inexistência de ato ímprobo ou enriquecimento ilícito não conduz necessariamente à conclusão de que houve perda de interesse processual, mormente em face da independência existente entre as esferas cível, administrativa e penal, já que o mandado de segurança objetiva a anulação de ato administrativo, enquanto que o feito originário visa a apuração de responsabilidade civil por supostos atos de improbidade administrativa. 3. Não mais subsiste o argumento do agravante de que a indisponibilidade de bens estaria lhe trazendo graves prejuízos, na medida que prejudicaria seus tratamentos médicos, pois o mesmo faleceu. 4. Ainda remanesce interesse do autor na eventual condenação ao ressarcimento ao erário e ao pagamento de multa cível, caso seja demonstrado que o falecido incorreu em atos de improbidade administrativa que importaram enriquecimento ilícito ou causaram prejuízo ao erário. 5. A medida cautelar de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa prescinde do *periculum in mora*, tratando-se, pois, de verdadeira tutela de evidência. 6. **É possível constatar indícios mais do que suficientes para ensejar seu recebimento e decretar a indisponibilidade de bens e valores do requerido, sendo que a instrução processual permitirá a elucidação de eventual licitude do acréscimo patrimonial, o que privilegiará o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.** 7. Agravo de instrumento improvido e agravo interno prejudicado. (TRF-3 - AI: 00272730720154030000 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, Data de Julgamento: 07/02/2018, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:02/03/2018)

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido de que **não condiciona a concessão da medida ao grau de participação dos réus, para fins de delimitação de sua responsabilidade patrimonial, em razão de que só pode ser verificado ao final da instrução probatória** (v.g.: REsp 1.610.169/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/05/2017; Rcl 16.514/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, DJe 02/06/2014).

De igual modo "no sentido de ser desnecessária a individualização dos bens, pelo autor da medida cautelar ou da ação de improbidade administrativa, para fins de decretação da medida de indisponibilidade" (AgRg no REsp 1394564/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 05/12/2016). E ainda:



ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE. INDIVIDUALIZAÇÃO DOS BENS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. 1. Conforme entendimento firmado pela Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.366.721/BA, repetitivo, havendo indícios da prática de atos de improbidade, é possível o deferimento da medida cautelar de indisponibilidade, sendo presumido o requisito do periculum in mora. **2. Nos termos de pacífica orientação jurisprudencial, não há necessidade de indicação pelo Ministério Público dos bens a serem alcançados pela medida cautelar de indisponibilidade, sendo que o grau de participação dos réus, para fins de delimitação de sua responsabilidade patrimonial, só pode ser verificado ao final da instrução probatória.** 3. Hipótese em que o recurso especial do Ministério Público merece prosperar, porquanto o órgão judicial a quo indeferiu a indisponibilidade ao fundamento de que "não cuidou o autor da ação de individualizar os bens sobre os quais pretendia recaísse a constrição, tampouco demonstrou a necessidade e a razoabilidade da medida e o grau de participação dos demandados nas irregularidades detectadas". 4. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no REsp: 1626535 BA 2016/0243941-4, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 12/09/2017, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/10/2017)

A medida deve limitar-se ao valor do dano ao patrimônio público estimado, podendo atingir, inclusive, aqueles bens adquiridos antes da pretensa prática de atos de malversação de recursos públicos e, ainda, os ativos financeiros ou numerários constantes de conta corrente, salvo aqueles referentes à remuneração ou proventos, conforme os seguintes precedentes, *in verbis* :

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. BACENJUD. CONTA-SALÁRIO.

1. A indisponibilidade de bens deve ser sempre limitada aos bens suficientes para garantir o efetivo ressarcimento ao Erário, demonstrada, concretamente, o periculum in mora.
2. Não pode haver bloqueio absoluto, total, dos bens dos réus, inclusive dos ativos financeiros, sob pena de não permitir ou dificultar sua subsistência e de sua família. Devem ficar livres do bloqueio os valores referentes aos salários e rendas provenientes do trabalho.
3. A indisponibilidade só deve recair sobre tantos bens quanto bastem para o ressarcimento integral do dano e para o acréscimo patrimonial indevido.
4. Agravo provido. □

(AG 2009.01.00.027874-3/BA, Rel. Juiz Tourinho Neto, Terceira Turma, e-DJF1 p.1637 de 04/09/2009)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES A JUSTIFICAR O DEFERIMENTO DA MEDIDA. PERICULUM IN MORA IMPLÍCITO. DESNECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS. 1. O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de



responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário. 2. O periculum in mora está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de indisponibilidade, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'. 3. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, nas demandas por improbidade administrativa, a decretação de indisponibilidade prevista no art. 7º, parágrafo único, da LIA **não depende da individualização dos bens pelo Parquet**. 4. A medida constritiva em questão deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo **suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil** como sanção autônoma. Precedentes do STJ. 5. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 1319583 MT 2012/0080027-8, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 13/08/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/08/2013)

Destarte, em consulta ao site da Receita Federal do Brasil<sup>5</sup> e JUCEMAT<sup>6</sup>, verifico que as empresas que são de propriedade do presidente e dos membros do Instituto ou que possuem vínculo de parentesco com eles foram abertas somente após criação do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, que ocorreu em 19/10/2011, havendo fortes indícios de que elas foram criadas para desviar recursos públicos.

Portanto, resta evidente o cabimento da medida de indisponibilidade de bens do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD e das empresas que são de propriedade dos dirigentes do Instituto e de seus parentes.

#### **Da desconsideração da personalidade jurídica**

Inicialmente, cumpre ressaltar que este Tribunal de Contas possui competência própria e privativa sobre pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, seja por força de atos dolosos ou culposos, consoante dispõe o artigo 5, incisos I e II da Lei Complementar nº 269/2007.

Esclareço que a regra é a segregação do patrimônio da pessoa jurídica e de seus sócios, tendo como exceção quando constatado o uso indevido da personalidade jurídica que configurem abuso de direito ou confusão patrimonial.

O abuso de direito caracteriza ato ilícito, segundo o artigo 187, do Código Civil, *in verbis*: “**Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.**”

Da análise desse dispositivo legal, infere-se que para a configuração do abuso de direito é imprescindível que o agente tenha agido com

<sup>5</sup> <https://receita.economia.gov.br/>

<sup>6</sup> <http://www.jucemat.mt.gov.br/>



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

intenção, ou seja, tenha conhecimento de que sua ação excede os limites impostos pela finalidade econômica ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

No caso em tela, os termos de parceria firmado com o ente público foi utilizado nitidamente com a finalidade de intermediar mão-de-obra e desviar recursos públicos recebidos por meio de contratos com pessoas jurídicas vinculadas aos dirigentes do Instituto, com clara intenção de obter benefícios ou vantagens indevidas, caracterizando em manifesto desvio de finalidade.

Frisa-se que o ordenamento jurídico respalda as pessoas jurídicas na medida em que promovem a persecução dos fins para os quais se propõe, moduladas pelos parâmetros impostos pela legislação vigente. Contudo, no caso, o princípio da autonomia patrimonial foi utilizado de forma deturpada, com vistas a obtenção de fins antijurídicos.

Nessa vertente, o abuso da personalidade jurídica constitui espécie do abuso de direito a que se refere o disposto no art. 187 do Código Civil e será aferido quando a pessoa jurídica for utilizada para encobrir finalidades diversas do seu objeto social, ou quando daí decorrer confusão patrimonial entre a pessoa jurídica e a pessoa beneficiada, consoante dispõe o artigo 50 do Código Civil, vejamos:

**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.** (grifei)

Como se vê, uma vez caracterizado o desvio de finalidade o juiz pode estender os efeitos das relações obrigacionais aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

O Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado sobre o assunto, no sentido de que a possível utilização de empresas para fraudar licitações e desviar recursos públicos caracteriza o abuso de personalidade e o mal uso de suas finalidades, devendo o Tribunal, nessa hipótese, desconsiderar a personalidade de cada uma das empresas para alcançar seus sócios quotistas, os quais também deverão responder solidariamente pelo débito vislumbrado nestes autos, vejamos:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA DE PRATA DO PIAUÍ. MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS ATÍPICAS, REALIZADAS NO FINAL DO MANDATO DO EX-GESTOR MUNICIPAL. FRAUDES A LICITAÇÃO. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO REALIZADOS. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS ENVOLVIDOS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DAS EMPRESAS.  
(...)



29. Dito isto, considerando que no presente processo há indícios de que o ex-gestor municipal, em cooperação com algumas empresas, adotou práticas para desviar recursos públicos e fraudar licitações públicas; bem como que os recursos em questão já estão indisponíveis nas contas correntes das referidas aziendas em virtude de decisão liminar proferida pelo Juiz Federal Substituto da 1ª Vara Federal do Estado do Piauí, julgo razoável a adoção da medida de exceção com vistas a garantir o ressarcimento dos cofres públicos, pois a decretação de indisponibilidade de bens resguardará o resultado útil do processo mesmo na hipótese de a citada medida limiar ser reformada. 30. Devo registrar, em relação aos procedimentos de operacionalização da decisão de indisponibilidade de bens, que a medida constritiva não deve abranger os valores referentes aos saldos em contas correntes necessários ao sustento das pessoas físicas e à continuidade das operações das pessoas jurídicas, caso estas efetivamente existam e operem. 31. **Por fim, no tocante à proposta de ser desconsiderada a personalidade jurídica das sociedades empresárias referenciadas, comungo da opinião de que a possível utilização dessas empresas para fraudar licitações e desviar recursos públicos caracteriza o abuso de personalidade e o mal uso de suas finalidades, devendo o Tribunal, nessa hipótese, desconsiderar a personalidade de cada uma das empresas para alcançar seus sócios quotistas, os quais também deverão responder solidariamente pelo débito vislumbrado nestes autos.** Dito isso, manifestando-me de acordo com a avaliação promovida pela Secex/PI, a qual incorporo às minhas razões de decidir, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à deliberação deste colegiado. (...)

(Acórdão Nº 1470/2017–Plenário – Ministro Benjamin Zymler - Processo: 012.893/2017-0 - Sessão: 12/7/2017) (grifei)

Não é outro o entendimento deste Tribunal, conforme jurisprudência extraída do Boletim de Jurisprudência Consolidado, fevereiro/2014 a julho/2018, abaixo transcrita:

**19.15) Responsabilidade. Convênio. Pessoa jurídica e administrador. Solidariedade. Desconsideração da personalidade jurídica.**

Em razão da omissão na prestação de contas de convênio, caracterizada pela não evidenciação do nexos causal entre os documentos apresentados e as despesas afetas à execução do objeto pactuado, **cabe imputação de responsabilidade solidária à pessoa jurídica conveniente e ao representante legal da empresa para efeito de ressarcimento do dano ao erário, por meio da aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, além da incidência de sanção pecuniária percentual sobre o valor do dano.**

(Tomada de Contas Especial. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 30/2018-PC. Julgado em 15/05/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 04 /0 6/2018. Processo nº 27.285-0/2015).

Nesse sentido, o poder geral de cautela é ínsito à natureza das Cortes de Contas, inclusive corroborado pelo Pretório Excelso, que



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

reconheceu em mais de uma oportunidade, conforme se depreende das ementas abaixo:

MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TEORIA DOS PODERES CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITOS. PODER GERAL DE CAUTELA DAS CORTES DE CONTAS. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DE PARTICULAR CONTRATANTE COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PELO PRAZO DE UM ANO, PARA ASSEGURAR O RESULTADO ÚTIL DA APURAÇÃO DE EVENTUAL PREJUÍZO AO ERÁRIO. (Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.446/DF, rel. min. Rosa Weber, 22/11/2016)

Cumpra registrar que o Código de Processo Civil previu a criação de um incidente próprio de desconsideração da personalidade jurídica, estabelecendo a necessidade de contraditório prévio, nos termos do art. 135, do CPC.

A despeito disso, esclareço que em determinadas circunstâncias o contraditório pode constituir motivo de frustração do objetivo pretendido com o incidente, tendo em vista a possibilidade da prática de esvaziamento patrimonial, sobretudo mediante retirada de recursos mantidos em instituições financeiras e dissipação de bens que muitas vezes não passíveis de reversão.

Diante dessas circunstâncias, este Tribunal já firmou entendimento no sentido de admitir, em caráter excepcional, a adoção desta medida *inaudita altera parte*, nos casos em que haja robustez das provas previamente produzidas, a viabilidade do reconhecimento da desconsideração e o risco de dilapidação patrimonial, com frustração dos objetivos preconizados pelo incidente, consoante Acórdão nº 189/2019-TP (Proc. nº 32.990-8/2018) que homologou a medida cautelar adotada singularmente por este Relator. Nesse sentido, cito trecho do Parecer do Ministério Público de Contas proferido no referido processo:

Ao que se infere, embora seja obrigatória a instauração do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, tal providência não impede a concessão da medida, sem oitiva dos interessados, quando a tutela provisória é destinada a garantir a efetividade da decisão de mérito e cujos critérios de definitividade já se revelam na cognição sumária. Portanto, a medida adotada pelo Conselheiro Relator encontra o devido respaldo jurídico.

Com efeito, trata-se de um contraditório diferido, na medida em que será concedido posteriormente à decretação da medida. Nesta linha, destaco trecho do voto proferido pelo Ministro Luis Felipe Salomão no julgamento do REsp 1.412.997-SP, que aduz o seguinte:

Por ocasião do julgamento do REsp 1.096.604/DF, a Quarta Turma concluiu pela prescindibilidade da citação prévia dos ex-sócios cujo patrimônio fora atingido pela decisão de desconsideração, bastando a defesa apresentada a posteriori, mediante embargos, impugnação ao



cumprimento de sentença ou exceção de pré-executividade." (REsp 1096604/DF, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 02/08/12, DJe 16/10/12)

Ademais, o Código de Processo Civil disciplina que o incidente de descon sideração da personalidade jurídica deve ser instaurado a pedido das partes ou a do Ministério Público, quando lhe couber intervir no processo, nos termos do artigo 133 do CPC.

Todavia, entendo que não há qualquer objeção para que, no âmbito do controle externo, o incidente seja instaurado a pedido da Unidade de Instrução, pois embora o artigo 144, do Regimento Interno deste Tribunal estabeleça a aplicabilidade subsidiária do Código de Processo Civil, não se pode olvidar que o processo de controle externo possui natureza diversa dos processos judiciais cíveis.

Isso ocorre porque os direitos tutelados nas ações judiciais cíveis possuem natureza privada, isto é, pertencem às partes que compõe a relação jurídica, havendo a incidência da Teoria Triangular originária do doutrinador Oskar Von Bullow, em que o processo é visto como uma relação jurídica entre o juiz, o requerente e o requerido.

Além disso, nos processos judiciais cíveis o juiz só atua se for provocado pela parte interessada, em observância ao princípio da inércia. Em outras palavras, o juiz não age de ofício, por iniciativa própria, isto é, *ne procedat iudex ex officio*, justamente por ser o julgador, cuja decisão deve ser independente e imparcial.

Nos processos administrativos afetos ao controle externo há apenas uma relação entre o órgão de controle e o órgão controlado, com vistas à tutela do direito público primário, qual seja, o interesse social, da coletividade como um todo, dos objetivos do Estado consubstanciado no texto constitucional.

Sobre o assunto, o Conselheiro Mileski<sup>7</sup> enfatiza que “do mesmo modo que o processo administrativo, no processo de fiscalização não há partes na forma conceituada pelo processo civil, mas sim a figura do fiscal (o Tribunal de Contas) e do fiscalizado”.

Ora, se a Unidade de Instrução tem legitimidade para sugerir a adoção de medidas cautelares nos processos, é certo que também tem legitimidade para dar início ao incidente de descon sideração de personalidade jurídica que, se acolhido pelo Relator, deve seguir o mesmo trâmite das demais medidas cautelares, qual seja, deve ser remetido ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer e, posteriormente, deve ser submetido para homologação do Tribunal Pleno.

De igual modo, não vislumbro objeção para a decretação de ofício pelo Relator do incidente de descon sideração da personalidade jurídica, com base no poder geral de cautela, visando garantir a efetividade da sua decisão. Esse é o entendimento de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero:

<sup>7</sup> Idem, idem, p. 399



A lei só alude ao incidente feito a requerimento da parte ou do Ministério Público. **Nada impede, porém, que o juiz dê início ao incidente também de ofício, sempre que o direito material não exigir a iniciativa da parte para essa desconconsideração. O fundamental é a observância da desconconsideração, já que essa é a finalidade essencial do incidente.** (MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel Francisco. Novo Código de Processo Civil comentado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015)

Nesta perspectiva bem esclarece Marcos Afonso Borges:

O juiz tem por obrigação atuar com o direito objetivo, não por meio de uma interpretação literal e formalista, mas atendendo aos fins sociais da lei, às exigências do bem comum e, em não havendo norma específica, mediante aplicação da analogia, dos costumes e princípios gerais do direito. (BORGES, Marcos Afonso. Os poderes, os deveres e as faculdades do juiz no processo. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 95, p. 200-202, 1999)

No presente caso, a relevância e a gravidade dos fatos são mais que suficientes para comprovar o desvio de finalidade do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, que utilizou da qualidade da Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP), para cobrar custos administrativos do Poder Público e, por meio de supostas prestações de serviços por interpostas empresas, distribuir benefícios ou vantagens pessoais aos seus associados, caracterizando mau uso da personalidade jurídica.

Essa situação é ainda mais agravada tendo em vista que o presidente, os membros da diretoria e os membros do Conselho Fiscal do Instituto, valendo-se dos cargos de natureza decisória e fiscalizatória, contrataram empresas em benefícios próprios e de parentes, evidenciando a prática espúria de desvio de recursos públicos em flagrante abuso de direito e em manifesta violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Por outro lado, cumpre registrar que o artigo 44, do Código Civil define quem é considerado pessoa jurídica, vejamos:

**Art. 44.** São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada. (Incluído pela Lei nº 12.441, de 2011)

Logo, não cabe a desconconsideração da personalidade jurídica dos Microempreendedores Individuais – MEI e dos Empresários Individuais, tendo em vista que não são considerados pessoas jurídicas pelo artigo 44, do Código Civil.



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha  
Telefones: (65) 3613-7536  
e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Desta feita, como os Microempreendedores Individuais – MEI e os Empresários Individuais são verdadeiras ficções jurídicas em que o patrimônio da pessoa natural se confunde com o da ficção jurídica, dispense a desconsideração da personalidade jurídica dos Empresários Individuais A.V. Rodrigues, Viviani Fabri – ME e Rafael Fabri dos Santos – ME e dos Microempreendedores Individuais Odila Valiati – ME e Raissa Zancanaro Holanda – ME.

De igual modo, dispense a desconsideração da personalidade jurídica de Marcelo Lisandro Borges de Holanda – ME, pois em consulta ao site da Receita Federal do Brasil<sup>8</sup> verifiquei que, além de ter a natureza jurídica de Microempreendedor Individual, já foi baixada.

Assim, considerando o estágio avançado deste processo que, inclusive, já foi alvo de duas medidas cautelares homologadas pelo Tribunal Pleno, não paira dúvidas quanto à necessidade iminente de desconsideração da personalidade jurídica do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, a fim de atingir o patrimônio do presidente, dos membros da diretoria e dos demais membros e das empresas cujos sócios possuem vínculo de parentesco com os mesmos para atingir o patrimônio dos seus sócios, nos termos do artigo 144 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) c/c artigo 50 do Código Civil.

No que tange às demais medidas sugeridas pela Unidade de Instrução, esclareço que todos os responsáveis serão citados após a concessão desta medida para apresentarem defesa e manifestação quanto as irregularidades apontadas e às medidas cautelares deferidas, para o exercício do contraditório e a ampla defesa.

Quanto à comunicação ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública do teor do presente processo para que decida sobre a desqualificação do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD como Organização Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, acolho a proposta de encaminhamento, tendo em vista a gravidade dos fatos, o descumprimento reiterado dos princípios e regras da Lei nº 9.790/1999, bem como o desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos, consoante dispõe o art. 4º do Decreto nº 3.100/99.

### **III - Dispositivo**

Ante o exposto, com base nos artigos 89, I e XIII, 90, IV e 297 da Resolução Normativa 14/2007 (Regimento Interno TCE/MT), **DECIDO** no sentido de:

**a) determinar cautelarmente** a desconsideração da personalidade jurídica, a fim de atingir o patrimônio do Presidente e dos membros do Instituto Assistencial de desenvolvimento – IAD (CNPJ 14.605.689/0001-92), com fundamento no artigo 144, da Resolução Normativa nº 14/2007 - TCE/MT c/c artigo 50, do Código Civil;

**b) determinar cautelarmente** a desconsideração da personalidade jurídica, a fim de atingir o patrimônio dos sócios, com fundamento no artigo 144, da Resolução Normativa nº 14/2007 - TCE/MT c/c artigo 50, do Código Civil, das pessoas jurídicas abaixo relacionadas:

<sup>8</sup> [https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpjreva\\_Solicitacao.asp](https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp)



**GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO**

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

- b.1)** Giulleverson Quinteiro e Advogados; CNPJ nº 21.744.577/0001-88;
- b.2)** Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda., CNPJ nº 22.817.081/0001-50;
- c) decretar** a indisponibilidade de bens não financeiros pelo período de um ano, em valor suficiente para atingir o montante do dano estimado ao erário no valor de R\$ 708.241,66 (setecentos e oito mil, duzentos e quarenta e um reais e sessenta e seis centavos), com fulcro no art. 83, II, da Lei Complementar nº 269/07 - TCE/MT c/c art. 298, II da Resolução Normativa nº 14/2007 - TCE/MT, das seguintes pessoas jurídicas e físicas:
- c.1)** Instituto Assistencial de desenvolvimento – IAD, CNPJ nº 14.605.689/0001-92;
- c.2)** Alexandre Veiga Rodrigues, Presidente, CPF 968.938.699-91;
- c.3)** Fábio Donizete Fabri, Vice-Presidente, CPF 009.323.741-31;
- c.4)** Ediane Estela de Souza Dalbosco, Tesoureira, CPF 005.165.261-70;
- c.5)** Marcelo Lisandro Borges de Holanda, Membro do Conselho Fiscal, CPF 544.372.021-04;
- c.6)** Tatiane Fabri, Membro do Conselho Fiscal, CPF 002.972.469-86;
- c.7)** Giulleverson Silva Quinteiro de Almeida, membro fundador, CPF 007.454.531-04;
- c.8)** Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda. - CNPJ 22.817.081/0001-50;
- c.9)** Giulleverson Quinteiro e Advogados, CNPJ 21.744.577/0001-88;
- c.10)** Viviane Fabri, CPF 005.359.369 - 31;
- c.11)** Odila Fabri, CPF 503.023.881-68;
- c.12)** Raissa Zancanaro Holanda, CPF 010.942.511-19;
- c.13)** Rafael Fabri dos Santos, CPF 933.368.201 - 68;
- d) determinar** a expedição de ofício requisitório ao Excelentíssimo Senhor Corregedor Geral do Tribunal de Justiça do Estado – TJ/MT e ao Presidente do Departamento Estadual de Trânsito do Estado - DETRAN/MT para que adotem as providências necessárias à efetivação desta decisão;
- e) determinar** a intimação da Procuradoria-Geral do Município de Barra do Bugres, para que no uso de suas competências legais proceda com as medidas judiciais cabíveis a fim de garantir, dentre outros, o bloqueio e a indisponibilidade dos bens das pessoas responsáveis pelo dano ao erário municipal;
- f) determinar** o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual e à Delegacia Especializada em Crimes Fazendários e Contra a Administração Pública (DEFAZ), para que tomem ciência desta decisão e adote as medidas cabíveis;
- g) determinar** o encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública para que instaure processo de perda de qualificação do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD como Organização Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, nos termos do parágrafo único, do art. 4º, do Decreto nº 3.100/99.

**Publique-se. Cumpra-se.**

10. Por fim, em atenção ao artigo 297, §3º do Regimento Interno, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, o qual, por intermédio do



Parecer nº 4.604/2019 (Doc. nº 220706/2019), subscrito pelo Procurador Geral de Contas Adjunto, Dr. William de Almeida Brito Júnior, opinou favoravelmente à homologação da medida cautelar.

### É o relatório.

Tribunal de Contas, 10 de outubro de 2019.

(assinatura digital)<sup>1</sup>

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**  
Relator  
(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

<sup>1</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT. mif