



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**

II - RAZÕES DO VOTO

11. Conforme restou consignado no Julgamento Singular nº 1087/ILC/2019, divulgado na edição nº 1734 do Diário Oficial de Contas, de 23/09/2019, concedi a medida cautelar pleitada, por compreender que os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* encontravam-se presentes.

12. No que tange ao *fumus boni iuris*, verifiquei que até o momento já foi estimado um dano ao erário 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 com 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.

13. Com relação ao valor de R\$ 38.843,42 (trinta e oito mil, oitocentos e quarenta e três reais e quarenta e dois centavos) referente aos custos administrativos repassados e não aplicados, observei 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 (fls. 2/17 – Doc. nº 71955/2018) e a prestação de contas apresentada pelo Instituto (fls. 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.

14. Conforme consignado, 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 9.790/1999¹, 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

¹Art. 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;



terminologia contábil incluída no Termo de Parceria.

15. 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.

16. 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).

17. Ademais, constatei 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.

18. De outro giro, verifiquei 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 1: 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 Zancanaro Holanda - ME	Possível parentesco da proprietária da Empresa com Marcelo L. Borges de Holanda (Membro do Conselho Fiscal do IAD)	R\$ 11.110,00	R\$ 2.034,00
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)

19. Da análise da prestação de contas apresentada, constatei despesas com locação de veículos no 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, de propriedade do Sr. Alexandre Veigas Rodrigues, Presidente do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD (fl. 32 – Doc. nº 72551/2018).

20. Com relação à empresa Viviani Fabri – ME, verifiquei 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).

21. Em consulta ao referido contrato, observei 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.

22. Saliantei que 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).

23. Outrossim, observei 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 (fls. 89/122 - Doc. nº 23764/2019) .

24. Com relação à empresa Odila Valiati – ME, de propriedade da sogra do presidente do Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, constatei 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).

25. 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), observei 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).



26. 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).

27. Constatei, ainda, que a empresa Pesamosca Cursos e Treinamentos Ltda. (Método Soluções Educacionais Ltda.²), tem como um dos 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).

28. 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.

29. 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.

30. Diante disso, em consulta aos recibos apresentados na prestação de

² 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, Jardim Eldorado, Cuiabá-MT e tem como sócios os senhores Rafael Fabri dos Santos e Aparecida Chiodi Pesamosca.



contas verifiquei 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).

31. 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).

32. Já quanto à sociedade Giulleverson Quinteiro e Advogados, registrei 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. Apesar disso, as notas fiscais acostadas aos autos perfazem o montante de R\$ 91.100,00 (noventa e um mil e cem reais).

33. Compulsando os autos, observei 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 Instituto, conforme dispõe o art. 21, do Decreto nº 3.100/99³ (fl. 19 – Doc. nº 23764/2019).

34. 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

³ 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.



controladores ou detenham mais de 10% das participações societárias, nos termos do art. 7º, do Decreto 3.100/99.

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. Com relação ao *periculum in mora*, registrei que 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.

39. 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)

40. 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.

41. Não obstante a isso, registrei 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.

42. O escopo desta medida não é outro senão o reguardo 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.

43. Ponderei 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)

44. 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).

45. 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)

46. 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 constitutiva 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)

47. Destarte, em consulta ao site da Receita Federal do Brasil⁴ e JUCEMAT⁵, verifiquei 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.

48. 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.

49. No que tange à desconsideração da personalidade jurídica, ressaltei 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.

50. 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.

51. 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

⁴ <https://receita.economia.gov.br/>

⁵ <http://www.jucemat.mt.gov.br/>



antijurídicos.

52. 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)

53. 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.

54. 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)

55. 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).

56. Nesse sentido, o poder geral de cautela é ínsito à natureza das



Cortes de Contas, inclusive corroborado pelo Pretório Excelso, que 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)

57. Cumpre 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.

58. A despeito disso, esclareçi 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.

59. 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.

60. 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)

61. Ademais, o Código de Processo Civil disciplina que o incidente de desconsideração 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.

62. Todavia, entendi 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.

63. Nos processos judiciais cíveis, via de regra regra, 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.

64. 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.

65. 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 desconsideração 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.

66. De igual modo, ressaltei que não há objeção para a decretação de ofício pelo Relator do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, com base no poder geral de cautela, visando garantir a efetividade da sua decisão.

67. 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.

68. 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.

69. Por outro lado, pontuei que não cabe a desconsideração 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.

70. 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, dispensei 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.

71. De igual modo, dispensei a desconsideração da personalidade jurídica de Marcelo Lisandro Borges de Holanda – ME, pois em consulta ao site da Receita Federal do Brasil⁶ verifiquei que, além de ter a natureza jurídica de Microempreendedor Individual, já foi baixada.

72. 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.

73. 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, acolhi 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

⁶ https://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp



como o desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos, consoante dispõe o art. 4º do Decreto nº 3.100/99.

III - DISPOSITIVO DO VOTO

74. Diante do exposto, com fundamento dos artigos 89, XIII e 302, do Regimento Interno, em consonância com o Parecer nº 4.604/2019, da lavra do Procurador Geral de Contas Adjunto, Dr. William de Almeida Brito Júnior,, submeto a Vossas Excelências o Julgamento Singular nº 1087/ILC/2019, proferido por mim, para fins de homologação da medida cautelar.

É como voto.

Tribunal de Contas, 10 de outubro de 2019.

(assinatura digital)¹

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

¹ 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