



**PROCESSO Nº** : 32.990-8/2018  
**INTERESSADOS** : AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO CENTRO OESTE - ADESCO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP  
**ASSUNTO** : AUDITORIA COORDENADA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

## JULGAMENTO SINGULAR

### I – Relatório

Trata-se de Auditoria, instaurada pela Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, com pedido de cautelar, em desfavor da Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, entidade qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), visando impedir a realização de futuras “contratações” com jurisdicionados desta Corte de Contas em razão de supostas irregularidades constatadas na execução do Termo de Parceria nº 001/2014 celebrado com o Município de Sinop/MT, na gestão do Prefeito Juarez Alves da Costa.

2. A presente auditoria originou-se de uma solicitação da Procuradoria-Geral de Justiça, relatando a utilização da OSCIP denominada Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste - ADESCO, para desviar recursos públicos por meio dos Termos de Parcerias firmados com os Municípios do Estado de Mato Grosso.

3. Assim, em atenção à determinação contida no Acórdão nº 570/2016-TP (Processo nº 26360/2015), e na Comunicação Interna n. 24/2016/PRES-AJ e diante da alta materialidade e relevância dos fatos e valores envolvendo a ADESCO, foi instaurada a presente Auditoria Coordenada, que está em consonância com o Plano Anual de Fiscalização - PAF 2018-2019, nos Municípios de Arenópolis, Marcelândia, Nortelândia, Nova Ubiratã, Sorriso, Jauru, Paranaita, Sinop e Lambari D'Oeste, que tiveram valores empenhados para a ADESCO, cuja somatória equivale à R\$ 162.896.051,63 (cento e sessenta e dois milhões, oitocentos e noventa e seis mil e cinquenta e um reais e sessenta e



três centavos), conforme se depreende da tabela contida no Anexo 2, do Relatório Técnico (fl. 2 – Doc. nº 253164/2018), abaixo ilustrada:

**Anexo 2**

**Valores Empenhados para a OSCIP ADESCO pelas Prefeituras de Mato Grosso (2011-2018)**

<b>PREFEITURA QUE EMPENHOU</b>	<b>ANO</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
ARENAPOLIS	2010	1.343.604,00
MARCELANDIA	2010	1.330.658,16
NORTELANDIA	2010	190.900,00
ARENAPOLIS	2011	1.159.000,00
MARCELANDIA	2011	994.000,00
MARCELANDIA	2012	1.353.000,00
MARCELANDIA	2013	1.931.570,00
NOVA UBIRATA	2013	1.662.090,45
SORRISO	2013	9.052.804,29
JAURO	2014	383.548,32
MARCELANDIA	2014	2.097.254,44
NOVA UBIRATA	2014	3.081.134,28
PARANAITA	2014	2.068.810,65
SINOP	2014	3.115.877,71
SORRISO	2014	12.200.769,08
JAURO	2015	896.165,05
MARCELANDIA	2015	1.542.317,38
NOVA UBIRATA	2015	2.371.822,02
PARANAITA	2015	2.192.946,27
SINOP	2015	10.815.915,97
SORRISO	2015	11.278.961,24
JAURO	2016	1.102.642,39
NOVA UBIRATA	2016	483.171,75
PARANAITA	2016	2.128.343,23
SINOP	2016	17.115.623,19
SORRISO	2016	9.525.615,60
LAMBARI DOESTE	2017	<b>839.420,41</b>
PARANAITA	2017	2.259.633,12
SINOP	2017	26.834.019,80
SORRISO	2017	4.168.319,29
LAMBARI DOESTE	2018	362.695,87
PARANAITA	2018	1.009.459,46
SINOP	2018	26.003.958,21
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Sistema APLIC. Consulta realizada em 18/10/2018.

4. Contudo, a presente auditoria, nesta fase, restringiu seu escopo na análise da legalidade e da regularidade do Termo de Parceria nº 001/2014, firmado entre o Município de SINOP e a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, executado nos exercícios de 2014 a 2018, sob os seguintes aspectos:

i) terceirização indevida de serviços, com a ocorrência de contratações sem licitação ou sem concurso público;



ii) superfaturamento dessas contratações com a chamada “Taxa de Administração” de até 35%;

iii) existência de vínculos entre os membros associados/responsáveis pela OSCIP e as empresas contratadas pela empresa com evidente direcionamento e favorecimento indevido a um grupo específico de pessoas ou empresas;

iv) verificação da fase “licitatória” (no âmbito das contratações de OSCIP conhecida como chamamento público)

v) requisitos de prestação de contas.

5. Dos elementos fáticos narrados no Relatório Técnico Preliminar, observa-se que a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO foi fundada em 09/06/2006 e inicialmente teve como Presidente a Sr<sup>a</sup>. Jaqueline Alessandra Neri Rissatto que permaneceu até 08/12/2010, passando, a partir desta data, a ser presidida por seu esposo, Sr. Laucir Rissatto até 25/06/2011. A partir desta data e até os dias atuais está sob a Presidência do Sr. Donizete Silva.

6. Observa-se que a entidade foi criada com objetivo de fomentar melhorias nas áreas de desenvolvimento social, econômico, de saúde, de preservação ambiental, da educação, cultura, esporte, turismo e lazer e, mesmo sem apresentar notória especialização em nenhuma destas áreas, após 4 (quatro) meses de sua fundação, foi qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP pelo Ministério da Justiça, e, desde então, vem firmando inúmeros Termos de Parceria no Estado de Mato Grosso.

7. De acordo com a Unidade de Instrução, somente no período de 2010 a 2017, a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste - ADESCO atuou em pelo menos 9 (nove) Prefeituras, sendo empenhados o montante de R\$ 162.896.051,63 (cento e sessenta e dois milhões oitocentos e noventa e seis mil cinquenta e um reais e sessenta e três centavos).

8. Na auditoria realizada, foram apurados vários indícios de irregularidades graves que envolvem desvios de verbas públicas, dentre as quais, destacou: desvio de recursos por meio de contratações de empresas de assessoria e consultoria por meio de



contratos supostamente fictícios, ilegais, caracterizando terceirização indevida de serviços sem licitação e concurso público, superfaturamento dos serviços executados e com cobrança de taxa de administração desproporcional, em percentual de 20% a 35%, do montante dos custos totais dos Planos de Trabalho.

9. Aduz que em virtude do desvio de verbas públicas e da falta de controle nas prestações de contas encaminhadas pela Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste - ADESCO, somente no período de janeiro a maio de 2018, houve um dano aproximado de R\$ 761.207,08 (setecentos e sessenta e um mil, duzentos e sete reais e oito centavos) nos cofres do Município de Sinop.

10. Assevera que o caráter genérico dos Termos de Parceria celebrados pela Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste - ADESCO acabaram por permitir a contratação de uma ampla gama de atividades que tem sido utilizado para firmar contratos com diversas empresas ligadas aos diretores e ex-diretores da entidade, os quais já foram alvo de uma operação deflagrada pela Polícia Federal denominada Dejavu II.

11. Acentua que as provas colhidas revelam que o ex-presidente da entidade Laucir Rissato constituiu um esquema de desvios de recursos públicos realizando, por meio da Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste - ADESCO, com simulação de contratos de assessorias, consultorias com empresas de fachada, nos quais foram direcionados recursos dos termos de parceiras com superfaturamento em diversos municípios deste Estado.

12. Relata que apesar das OSCIP's não possuírem fins lucrativos a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste - ADESCO tem obtido benefícios econômicos com o superfaturamento da taxa de administração que, no período de 2014 a 2017, perfez o montante de R\$ 10.369.273,09 (dez milhões, trezentos e sessenta e nove mil, duzentos e setenta e três reais e nove centavos) sem a comprovação da aplicação dos recursos recebidos.

13. Por fim, concluiu que as empresas contratadas além de pertencerem a



ex-diretores da entidade, apresentam indícios de superfaturamento da taxa de administração não existindo qualquer prestação de contas dos valores que foram repassados, tampouco demonstração da especialidade técnica que justificasse a sua contratação.

14. Após as investigações realizadas, a Unidade de Instrução resumiu os achados relacionando em 8 (oito) irregularidades de natureza grave e sugeriu a citação dos responsáveis:

#### **RESUMO DO ACHADO N° 1**

**Desvio de recurso por meio de contratações de empresas de assessoria e consultoria com vínculos ilegais, inexistente e que não comprovaram a prestação de serviços vinculados ao objeto das parcerias, com prejuízo de R\$ 761.207,68 ao cofres da prefeitura de Sinop**

**HB 12. Contrato Grave, irregularidade na execução de contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto a entidades qualificadas com Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Leis 9.637/1998 e 9.790/1999) Responsáveis: Rosana Martinelli (Prefeita Municipal) Donizete da Silva ( Presidentes da ADESCO)**

#### **RESUMO ACHADO N° 2**

**Ausência de Prestação de Contas dos custos operacionais do Termo de Parceria nº 001/2014 firmado pela ADESCO com Prefeitura de Sinop, dos exercícios de 2014 a 2017, referente a Taxa de Administração de 35% e 20%.**

**HB 13. Contrato Grave 13. Não-observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto às entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.637/1998; Lei nº 9.790/1999)**

**Responsáveis: Juarez Costa (ex- Prefeito Municipal) Rosana Martinelli ( Prefeita Municipal) Donizete da Silva ( Presidente ADESCO)**

#### **RESUMO ACHADO N° 3**

**Burla à obrigatoriedade do concurso público e terceirização indevida mediante celebração de termos de parceria nº 001/2014 com OSCIP ADESCO.**

**HB 11. Contrato Grave. Irregularidade na contratação de entidades qualificadas com Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Leis 9.637/1998 e 9.790/1999).**

**Responsáveis: Francisco Specian Junior ( ex-Secretário de Saúde) Juarez Costa ( ex- Prefeito Municipal) Rosana Martinelli ( Prefeita Municipal)**



**HB 13. Contrato Grave 13. Não-observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto às entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.637/1998; Lei nº 9.790/1999).**

**RESUMO DO ACHADO Nº 4**

Ausência de meta e dos respectivos parâmetros para aferição de seu cumprimento nos aditamentos dos Planos de Trabalho nº 01/2014 e 02/2014 do Termo de Parceria nº 001/2014.

**HB 11. Contrato Grave. Irregularidade na contratação de entidades qualificadas com Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Leis 9.637/1998 e 9.790/1999).**

**Responsáveis:** Juarez Costa (ex- Prefeito Municipal), Rosana Martinelli (Prefeita Municipal) Francsico Specian Junior (ex-secretário de Saúde) Manoelito da Silva Rodrigues (ex- Secretário de Saúde), Marcelo Roberto Klement (ex-secretário de Saúde), André Marchioro da Silva (ex-secretário de Saúde), Arnaldo Barbosa de Souza (ex-secretário de Saúde).

**RESUMO DO ACHADO Nº 5**

A OSCIP ADESCO não promoveu de forma gratuita, os serviços de saúde e educação mediante recursos próprios.

**HB 11. Contrato Grave. Irregularidade na contratação de entidades qualificadas com Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Leis 9.637/1998 e 9.790/1999).**

**Responsáveis:** Juarez Costa (ex-Prefeito Municipal), Francisco Specian Junior (ex-Secretário de Saúde), Marcos Antônio Saltareli (Representante do Conselho Municipal de Saúde), Gabriel Camargo Gouveia (EXONERADO EM 16/10/2014) (Assistente Administrativo e Representante da Secretaria Municipal de Saúde – SMS), Robinson Martin (Assistente Administrativo e Representante da Secretaria Municipal de Saúde - SMS)

**RESUMO DO ACHADO Nº 6**

Ausência de abertura e utilização de conta bancária específicas destinadas à movimentação de recursos oriundos do Termo de Parceria nº 001/2014, celebrado entre a OSCIP ADESCO e o Município de Sinop.

**DB 10. Gestão Fiscal/Financeira Grave. Transferências e/ou movimentação de recursos em outras contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim.**

**Responsáveis :**Ex-Prefeito Municipal - Juarez Costa, Prefeita Municipal - Rosana Martinelli

**RESUMO DO ACHADO Nº7**

Os Órgãos de Fiscalização das áreas correspondentes não estão atuando de forma efetiva. **HB 13. Contrato Grave 13.**

**Responsáveis:** Presidente do Conselho Municipal de Saúde -



**Manoelito da Silva Rodrigues; Presidente do Conselho Municipal de Saúde - Marcos Antônio Saltareli; . ex-secretário de Saúde e Fiscal - Marcelo Roberto Klement; Ex-secretário de Saúde e Fiscal - Francisco Specian Junior; Marcos Antônio Saltareli; Gabriel Camargo Gouveia (Assistente Administrativo - Exonerado 16/10/2014); 7. Robinson Martins (Assistente Administrativo)**

**RESUMO DO ACHADO Nº 8**

**Relatório de auditoria independente não avaliou a aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria nº 001/2014 com a Oscip ADESCO.**

**HB 13. Contrato Grave 13. Não-observância das regras de prestação de contas decorrentes de Contrato de Gestão ou Termo de Parceria celebrados junto às entidades qualificadas como Organizações Sociais ou Organização de Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.637/1998; Lei nº 9.790/1999).**

**Negligência dos servidores nomeados para o acompanhamento e fiscalização, resultou em prejuízo na avaliação da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria nº 001/2014 e ausência de Prestação de contas dos custos operacionais e administrativos dos exercícios de 2014-2017.**

**Responsáveis: Presidente do Conselho Municipal de Saúde - Manoelito da Silva Rodrigues , Presidente do Conselho Municipal de Saúde - Marcos Antônio Saltareli, ex-secretário de Saúde e Fiscal - Marcelo Roberto Klement, ex-secretário de Saúde e Fiscal - Francisco Specian Junior, Membros da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria nº 001/2014 – Portaria nº 513/2014, Marcos Antônio Saltareli, Gabriel Camargo Gouveia (Assistente Administrativo - Exonerado 16/10/2014), Robinson Martins (Assistente Administrativo)**

15. A Unidade de Instrução elaborou Relatório Técnico preliminar embasando sua conclusão nos documentos anexados aos autos (Doc. nº 260270/2018, nº257011/2018, 256926/2018, 256788/2018, 256625/2018, 255269/2018, 254974/2018, 254971/2018, 254968/2018, 254963/2018, 254277/2018, 253218/2018 e 253164/2018)

16. Em razão da gravidade das irregularidades encontradas e do risco de que sejam firmados novos Termos de Parcerias com o desvio de verbas públicas sem a devida prestação de contas, a Unidade de Instrução sugeriu a adoção de medida cautelar para fins de declaração de inidoneidade da Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste - ADESCO para firmar novos termos de parcerias e a suspensão de todos os termos de parcerias firmados com os Municípios dos jurisdicionados desta Corte, nos seguintes termos:

a) O deferimento de medida cautelar para que se suspendam todos os termos de parceria que a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste



- ADESCO celebrou com os municípios do Estado, haja vista a presença da plausibilidade do direito alegado (irregularidades evidenciadas ao longo deste relatório e de outros processos em trâmite no TCE) e perigo na demora (mais superfaturamento e despesas empenhas que, se liquidadas e pagas, dificilmente serão recuperadas, pois está demonstrado, de forma robusta, engenhoso mecanismo para angariar recursos públicos por grupo econômico).

b) Para que não haja *periculum in mora inverso*, sugere-se que sejam mantidos apenas os serviços de saúde dos Termos de Parceria da Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste - ADESCO, na mesma sistemática que foi adotada na medida cautelar do processo n.º 126861/2017, sem a inclusão da taxa de administração.

c) Para que seja vedada a celebração de futuros termos de parcerias entre a ADESCO e os órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas.

d) A instauração de tomada de contas ordinária referente ao Achados nsº 01 e 02.

17. É o relatório.

## II - Fundamentação

18. Inicialmente destaco que as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs são consideradas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de prestar serviços públicos sociais não exclusivos do Estado, por meio de execução direta de projetos, iniciativas próprias e/ou colaboração com o Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria.

19. Uma das características singulares das entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs que as difere das sociedades simples e empresariais é de que não possuem fins lucrativos.

20. Isso significa que os eventuais resultados positivos (superavit) não serão distribuídos entre os seus associados, devendo qualquer excedente ser aplicado integralmente no objetivo social, uma vez que seu objetivo não é que a receita seja maior que a despesa, bem como que no exercício de suas finalidades sociais a entidade não



almeja obter “lucro” ou superavit, mas tão somente de recursos que garanta a sustentabilidade de suas atividades sociais.

21. Assim, é indiscutível a legalidade e legitimidade do Poder Público para celebrar parcerias com entidades qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público para execução de programas ou projetos governamentais, desde que:

(i) não sejam com serviços públicos exclusivos do Estado;

(ii) que esses serviços sejam prestados exclusivamente em complementariedade aos serviços já implementados e desenvolvidos pelo Estado;

(iii) quando restar comprovado que as disponibilidades estruturais do ente estatal são insuficientes ou não podem ser ampliadas para garantir a prestação do serviços à população;

(iv) o termo de parceria não tenha por objetivo o fornecimento ou cessão de mão de obra para desempenhar atividade típica das categorias funcionais dos servidores públicos (Processo nº 7521-3/2017, Parecer Prévio nº 137/2018 - TP).

22. No caso sob exame, a Prefeitura Municipal de Sinop publicou o Edital do Concurso de Projetos nº 001/2014 (fls. 2/19 – Doc. nº 257011/2018), em 10/04/2014, visando a contratação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP na área de saúde do Município, através do fornecimento de bens e serviços, realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria.

23. De acordo com a Cláusula Primeira do Termo de Parceria nº 001/2014 (fls. 4/15 – Doc. nº 253164/2018), seu objeto é a formação de vínculo de cooperação para realização de atividades de interesse público na prestação de bens e serviços, realização de atividades, eventos consultorias, cooperação técnica e assessoria, nas diversas áreas de atuação da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Sinop.

24. Isto posto, passo à análise dos requisitos autorizadores da medida acautelatória.

## **II-1) Dos Requisitos Autorizadores da Medida Cautelar**



25. A concessão de medidas cautelares pressupõe a existência de dois requisitos **cumulativos**: *fumus boni iuris* e *o periculum in mora*, isto é, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

26. No que tange ao *fumus boni iuris*, verifico que versa sobre ocorrência das seguintes irregularidades na execução do Termo de Parceria celebrado com a Prefeitura Municipal de Sinop e a ADESCO:

i) terceirização indevida de serviços e de mão de obra, com a ocorrência de contratações sem licitação ou sem concurso público;

ii) pagamento de “taxa de administração” de até 35% dos custos totais dos planos de trabalho.

iii) superfaturamento de contratações de serviços de assessoria e consultoria;

iv) existência de vínculos entre os membros associados/responsáveis pela OSCIP e as empresas contratadas pela empresa com evidente direcionamento e favorecimento indevido a um grupo específico de pessoas ou empresas;

(iii) empresas sem capacidade técnica e operacional ou inexistentes de fato; e

(iv) falha na prestação de contas dos recursos recebidos.

27. Observa-se, de início, que o objeto do termo de parceria é genérico, ou seja, não contém especificações técnicas mínimas capazes de delimitar o âmbito de atuação da referida entidade, podendo acarretar em desvio de finalidade e de recursos públicos, dentre outras irregularidades.

28. Da análise preliminar da Cláusula Segunda do Termo de Parceria verifica-se que não há detalhamento dos objetivos, das metas, dos resultados a serem atingidos, do cronograma de execução, dos critérios de avaliação de desempenho, com os indicadores de resultados e da previsão de receitas e despesas, os quais ficaram a critério de cada Plano de Trabalho, em inobservância ao art. 10, § 2º, da Lei nº 9.790/1999.

29. Em relação à terceirização indireta de mão-de-obra, o Termo de Referência do Edital (fl. 20/29 - Doc. nº 257011/2018) já continha a previsão de contratação



de 253 (duzentos e cinquenta e três) profissionais para desempenhar atividades administrativas e finalísticas na Secretaria Municipal de Saúde, vejamos:

<b>Função</b>	<b>Horas Técnicas</b>	<b>Quantidade</b>
Assistente Social	40 horas	2
Auxiliar Administrativo	40 horas	35
Auxiliar de Saúde Bucal	40 horas	21
Biomédico	40 horas	6
Endocrinologista	40 horas	1
Endodontista	20 horas	1
Enfermeiro	40 horas	20
Farmacêutico	40 horas	5
Infectologista	20 horas	1
Infectologista	40 horas	1
Médico Cardiologista	20 horas	1
Médico Clínico Geral	40 horas	17
Médico Gastrologista	20 horas	1
Médico Geriatria	20 horas	1
Médico Ginecologista	20 horas	1
Médico Hematologista	20 horas	1
Médico Mastologista	20 horas	1
Médico Nefrologista	20 horas	1
Médico Neurocirurgião	20 horas	1
Médico Neurologista	20 horas	1
Médico Neuropediatra	20 horas	1
Médico Otorrinolaringologista	20 horas	1
Médico Pediatra	20 horas	1
Médico Pneumologista	20 horas	1
Médico Proctologista	20 horas	1
Médico Psiquiatra	20 horas	1
Médico Psiquiatra	40 horas	1
Médico Reumatologista	20 horas	1
Médico Urologista	20 horas	1
Nutricionista	40 horas	3
Odontólogo	40 horas	20
Odontopediatra	40 horas	1
Oftalmologista	20 horas	1
Oncologista	20 horas	1
Ortodontista	40 horas	1



Ortopedista	20 horas	1
Protesista	20 horas	1
Psicólogo	40 horas	5
Técnico de Enfermagem	40 horas	40
Técnico em Higiene Dentária	40 horas	16
Técnico em Laboratório	40 horas	28
Técnico Prótese	40 horas	1
Técnico Segurança do Trabalho	40 horas	2
Terapeuta Ocupacional	40 horas	4

(Fonte: Anexo Relatório Técnico - fls. 29/31 – Doc. nº 257011/2018)

30. O Plano de Trabalho nº 01/2014 da ADESCO, denominado “Ações Estratégicas na Atenção Básica” (fls. 22/43 – 253164/2018), previu, inicialmente, o quantitativo de 32 (trinta e dois) profissionais para atuação na Estratégia de Saúde da Família (ESF) – Bloco de Atuação Básica, com custo operacional e administrativo mensal estimado de R\$ 271.676,97 (duzentos e setenta e um mil, seiscentos e setenta e seis reais e noventa e sete centavos) e custo total de R\$ 1.088.441,00 (um milhão, oitenta e oito mil, quatrocentos e quarenta e um reais), conforme Cronograma de Desembolso.

31. Já, o Plano de Trabalho nº 02/2014, denominado “Apoio Integrado à Saúde” (fls. 161/174 – 253164/2018) previu, inicialmente, o quantitativo de 21 (vinte e um) profissionais para atuar no Centro Especializado de Reabilitação (CER), na Unidade de Pronto Atendimento (UPA), com custo operacional e administrativo mensal estimado de R\$ 193.895,12 (cento e noventa e três mil, oitocentos e noventa e cinco reais e doze centavos) e custo total de R\$ 387.790,24 (trezentos e oitenta e quatro mil setecentos e noventa reais e vinte e quatro centavos), conforme Cronograma de Desembolso.

32. Da análise sumária ao objetivo, às atividades e às metas constantes nos referidos planos de trabalhos, resta evidente que **o objeto da parceria é a cessão de profissionais em todas as unidades da Secretaria Municipal de Saúde** e sob a sua gestão, para fins de desempenhar atividades finalísticas do órgão.

33. Essa irregularidade foi inclusive destacada na Nota Técnica nº 007/2014, de 12/05/2014 (fls. 7/14 – Doc. nº 256788/2018) e na Nota Técnica nº 10/2014 de 11/07/2014 (fls. 15/17 – Doc. nº 256788/2018), da Unidade de Controle Interno da



Prefeitura Municipal de Sinop, que foi categórica ao afirmar que o formato proposto indicava a interposição de mão de obra por meio de OSCIP, restando evidentes indícios de terceirização irregular de mão de obra e, por conseguinte, violação ao princípio do concurso público.

34. Considerando que não houve a definição de critérios objetivos no termo de parceria e nos planos de trabalho capazes de avaliar os resultados do programa do parceiro privado, havendo apenas ações a serem desenvolvidas por meio de intermediação de mão-de-obra, há fortes indícios de terceirização irregular de atividade fim, em afronta aos princípios constitucionais do concurso público e da legalidade.

35. Apesar de o plano de trabalho não ter previsto “taxa de administração”, o Termo de Parceria nº 01/2014 fixou o encargo financeiro adicional de 35% do valor total dos custos do plano de trabalho, para cobertura dos “custos operacionais administrativos e institucionais” da entidade, conforme constata-se na Cláusula Quarta abaixo transcrita:

**CLÁUSULA QUARTA – DOS RECURSOS FINANCIEROS**

**Parágrafo Primeiro – O valor total dos custos calculados de acordo com o Parágrafo Único da Cláusula Segunda, acrescido de 35% (trinta e cinco por cento), para cobertura dos custos operacionais/administrativos e institucionais da OSCIP;**

Parágrafo Segundo – Os recursos financeiros correspondentes à execução deste TERMO correrão à conta de dotação prevista no Orçamento do Município de Sinop – MT, as quais serão mencionadas no(s) respectivo( s) Plano ( s) de Trabalho, de acordo com a área de realização dos mesmo Planos , e contabilizados na seguinte categoria de despesas

36. Dessa maneira, sobre todo recurso repassado para cobrir custos genéricos mencionados nos grupos 1 a 3, da Cláusula Segunda do Termo de Parceria nº 001/2014, foi pago em adicional de 35% conhecido por “taxa de administração”, o qual foi reduzido para 20% no Segundo Termo Aditivo ao Termo de Parceria nº 01/2014, de 02/09/2015 (fls. 36 – Doc. nº 260405/2018).

37. Além disso, a Unidade de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Sinop, em 21/06/2016 (fls. 18/26 – Doc. nº 256788/2018), já havia alertado sobre o fato de que o pagamento desta taxa já foi, inclusive, considerado inadequado no Relatório Preliminar das Contas Anuais de Gestão do exercício de 2015, conforme trecho abaixo:



A referida taxa caracteriza que as contratações feitas pela OSCIP ADESCO foram feitas inadequadamente, gerando um custo no mínimo de 35% superior ao mercado, pois como a Prefeitura arca com toda a folha de pagamento e encargos dos contratos realizados pela OSCIP, a remuneração cobrada pela OSCIP somente encarece em 35% todas as contratações.

38. Com efeito, no Acórdão nº 570/2016-TP que julgou as Contas Anuais de Gestão de 2015 (Processo nº 2.636-0/2015), o Conselheiro José Carlos Novelli ressaltou que o pagamento da “taxa de administração” e a ausência de prestação de contas evidencia indícios de que houve um desvirtuamento dos requisitos necessários à qualificação das Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), os quais pressupõe a prestação de um serviço gratuito, restando ausente a prestação de contas da quantia de R\$ 1.278.095,68 ( um milhão, duzentos e setenta e oito mil e noventa e cinco reais e sessenta e oito centavos), concluindo pela manutenção da irregularidade com as seguintes recomendações e determinações:

11) efetue a designação da Comissão responsável pela fiscalização da execução do Termo de Parceria nº001/2014 ( irregularidade 10 0 JB 01)

12) Contabilize os pagamentos das despesas com o custeio da taxa administrativa da Agência de Desenvolvimento Econômico do Centro Oeste – ADESCO (OSCIP) de forma separada, autorizando a liquidação destes valores apenas após a comprovação da destinação do recurso repassado. (irregularidade 10 -JB 01)

Determina-se, com supedâneo no artigo 155,§2º, da Resolução nº 14/2007.

...

2) a **instauração** de Tomada de Contas a fim de apurar:

2.1) o valor dos encargos administrativos referentes a cada pagamento realizado pela Prefeitura de Sinop em favor da Agência de Desenvolvimento Econômico do Centro Oeste – ADESCO ( OSCIP) no exercício de 2015; 2.2) o valor do eventual dano ao erário oriundo desses repasses; e 2.3) a identificação dos possíveis responsáveis beneficiários dos pagamentos (irregularidades 10 – JB 01)

**Determina-se** que seja realizada auditoria coordenada de regularidade, sob os pactos firmados entre a Agência de Desenvolvimento Econômico do Centro Oeste – ADESCO (OSCIP) e outros municípios do Estado de Mato Grosso, em face do levantamento de indícios de possíveis irregularidades decorrentes de outros termos de parcerias firmados, com enfoque no repasse de valores para custeio da taxa de administração ( irregularidade 10 – JB 01)

39. Entendo que 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”, de modo que a Administração só está autorizada a custear as despesas necessárias para executar o objeto do termo de parceria se discriminá-las e desde que estejam item por item, as categorias contábeis usadas pela organização, nos termos do art. 10, §2º, IV, da lei em comento.

40. Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas Estado do Paraná, conforme ementas transcritas a seguir:

De um lado, é inadmissível que o Poder Público, ao celebrar termo de parceria, o faça com entidade sem capacidade operacional para executar suas ações, pois tal situação pode colocar em risco o próprio objeto do ajuste, vez que a entidade privada, por ausência de capacidade de gestão, pode não apresentar condições de executar as atividades e atingir os objetivos pactuados.

**De outro lado, admitir o financiamento de despesas de custeio da Oscip desvirtuaria a natureza jurídica de parte do recurso público para subvenção social, o que esbarraria nos limites impostos pelas leis de diretrizes orçamentárias.**

Como já expus anteriormente, o objetivo do Estado, ao firmar um termo de parceria, é o de formar um vínculo de cooperação com entidade qualificada como Oscip, para o fomento e a execução das atividades de interesse público discriminadas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 1999.

**Isso não significa que o Estado está se propondo a custear o funcionamento daquela organização que ele havia qualificado como Oscip, mas sim apoiar o desenvolvimento da atividade que aquela entidade privada já tinha condições de implementar junto à sociedade.** (Acórdão 1.386/2009-Plenário)

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO DE AJUSTES FIRMADOS POR ÓRGÃOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS COM ENTIDADES PRIVADAS PARA A DISPONIBILIZAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE PARA ATUAREM EM UNIDADES PÚBLICAS DE SAÚDE. INEXISTÊNCIA DE ESTUDOS QUE DEMONSTREM AS VANTAGENS DE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. BAIXA OU NENHUMA PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE NAS DECISÕES. **AUSÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS.** FISCALIZAÇÃO DEFICIENTE. CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO COM ENTIDADE PRIVADA NÃO QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL E COM ENTIDADE PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS. TERMOS DE PARCERIAS CELEBRADOS PARA MERA INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA, SEM QUE A ENTIDADE TENHA CAPACIDADE INSTALADA PRÓPRIA. OITIVAS. DETERMINAÇÕES. (GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO TC

<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;



017.783/2014-3)

Recurso de Revista. Transferência Voluntária. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Termo de Parceria. Cobrança de taxas administrativas. Pertinência da despesa administrativa com o objeto específico do Termo de Convênio não configurada. Necessidade e economicidade não comprovadas. Irregularidade das Contas. **O Tribunal, reiteradamente já se manifestou quanto à impossibilidade de cobrança de eventuais taxas de administração que não evidenciem o efetivo custeio de despesas da entidade para execução do termo de parceria específico.** (grifo nosso) Nesse sentido ver o Acórdão nº 2461/12 da Segunda Câmara: "No caso de uma parceria com OSCIP, a lei veda, expressamente, a percepção de lucro e, justamente, para que faça cumprir essa vedação, é exigido o detalhamento específico de todas as despesas que serão remuneradas, não se admitindo, em nenhuma hipótese, a concessão de benefício aos sócios, dirigentes ou pessoas físicas ou jurídicas ligadas, que não estejam claramente previstos e quantificados no termo de parceria, com essa destinação específica". **Dessa forma, deve ficar assentado que é expressamente vedada a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita, para efeito de previsão de despesas administrativas, devendo a fixação dessas se dar em valor nominal expreso.** Uma vez que não foram apresentados documentos que efetivamente comprovem as despesas realizadas a título de "despesas com projeto" ou "taxas administrativas", deve permanecer a irregularidade das contas, nos termos propostos pela Unidade Técnica e corroborados pelo Ministério Público de Contas.

(Processo TCE/PR nº 444957/16 - Acórdão nº 26/2017 - Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares)

41. A previsão de pagamento “taxa de administração” de 35% ou de 20% sobre o valor total dos custos dos projetos, sem detalhamento na planilha de custos e no plano de trabalho, bem como sem justificativa da sua necessidade são fortes indícios de ilegalidade e desproporcionalidade.

42. Tal situação se agrava ainda mais ao considerar que o projeto em questão visa apenas a intermediação de mão de obra, sendo inclusive executado nas dependências da Secretaria Municipal de Saúde, ou seja, a entidade não utiliza sua estrutura física para execução dos termos de parceria.

43. Não obstante, consta nos autos (fls. 29/30 – Doc. nº 260405/2018) fortes indícios de que a ADESCO utilizou recursos provenientes da “taxa de administração” para pagar por serviços prestados por empresas que possuíam vínculo de relacionamento com a entidade e/ou com seus dirigentes, no período de janeiro a maio de 2018, bem como para empresas que não possuíam capacidade técnica e operacional.



44. Como mais uma evidência desse achado, a Unidade de Instrução anotou (fls. 36/37 – Doc. nº 260405/2018) que os processos de prestação de contas fornecidos pela ADESCO à Prefeitura Municipal de Sinop, relativos aos exercícios de 2014 a 2017, não contêm documentação que compre a aplicação dos recursos para cubrir os “custos operacionais” e as despesas afetas ao Grupo 4 do Termo de Parceria nº 001/2014.

45. Consta, ainda nos autos Relatório de Auditoria Independente relativo nos demonstrativos de prestação de contas do Termo de Parceria nº 001/2014 (fl. 3/5 – Doc. nº 256788/2018), dos exercícios de 2014 a 2018, elaborado pela empresa Personal Consultores Empresariais Ltda – ME, em 04/09/2018, o qual apontou o excesso de aditivos contratuais sem estipulação de metas claras e dos resultados a serem obtidos, demonstrações contábeis falhas, falha na prestação de contas dos custos operacionais e ausência de uma conta única específica para movimentação dos recursos recebido.

46. Para corroborar o *fumus boni iuris*, a Unidade de Instrução alegou que a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste - ADESCO está sendo investigada em mais 05 (cinco) processos neste Tribunal de Contas nos quais são relatadas inúmeras irregularidades na sua atuação (fl. 14 – Doc. nº 261607/2018).

47. Além disso, descreveu um suposto esquema criminoso de desvio de recursos públicos por meio da celebração e execução irregular de termos de parcerias que a ADESCO estaria envolvida (fls. 23/29 – Doc. nº 261607/2018), o qual passo a tecer algumas considerações.

48. Com o objetivo de verificar a ocorrência de fraude e direcionamento de contratos que estariam sendo destinados a pessoas com vínculo de relacionamento envolvendo a ADESCO e seus dirigentes, a Equipe Técnica evidenciou os seguintes fatos (fls. 6/8 – Doc. nº 256625/2018):

- a) foram contratadas empresas com vínculo de relacionamento entre ex-presidentes e associados da ADESCO,
- b) existem empresas que estão localizadas no mesmo endereço, possuem o mesmo telefone, e mesmo sócio gerente e sem qualquer indicativo de que no endereço indicado esteja em funcionamento,



caracterizando empresa de fachada;  
c) as empresas não possuem estrutura física compatível com a execução dos objetos.

49. Compulsando os autos verifico que foram contratadas diversas empresas que possuem o mesmo endereço e telefone e todas estão localizadas no mesmo endereço, Rua 12 de outubro, nº 273, centro (fl. 6 - Doc nº 256625/2018), são elas:

EMPRESA	CNPJ	SÓCIOS	CPF
Organização Contabil Reunidos S/S	02.732.377/0001-60	Edemar Wayhs	369.224.479.72
		Valmir Edson Wayhs	427.741.019-72
Diniz Neto Construção Civil e Terraplanagem LTDA	04.895.479/001-22	Edemar Wayhs	369.224.479.72
		Claici Wayhs Segovia	333.521.359- 91
Organização Contabil Alianca Ltda.	06.189.374/0001-83	Edemar Wayhs	369.224.479.72
		Valmir Edson Wayhs	427.741.019-72
CLS Consultoria e Assessoria Ltda.	14.900.790/001-76	Claudio Roberto Schommer	968.425.399-00
HD Construção e Terraplanagem Ltda	20.963.950/0001-29	Handrio da Silva	001.129.901-00
		Donizete da Silva	916.910.289-91
EAGLE BANK Serviços de Cobrança, Crédito	37.476.553/0001-25	Edemar Wayhs	369.224.479.72
		Claici Wayhs Segovi	333.521.359- 91

\* Edemar Wayhs é ex-sócio da ex-presidente da ADESCO Jaqueline Alessandra Neri

\* Observa-se nitidamente a intenção do Presidente da ADESCO em fraudar/direcionar a contratação da HD Construção Terraplanagem LTDA, a qual foi criada no mesmo ano da assinatura do Termo de Parceria.

50. A Unidade de Instrução relatou que a Prefeitura Municipal de Sinop não encaminhou a prestação de contas dos custos indiretos dos exercícios de 2014-2017, e que localizou no *site* do “google” a prestação de contas dos meses de maio a novembro de 2017.

51. Ademais, verifica-se a existência de foto da empresa Samir Ibrahim Khargy, CNPJ nº 19.301.042/0001-90, onde não há identificação, como banner ou placa que caracterize que nesse endereço funcione um escritório, indicando que se trata de suposta empresa de fachada (fl.6 – Doc. nº 256625/2018) (Foto nº 02 ).

52. A ligação irregular entre as empresas contratadas e os ex-presidentes e associados da ADESCO, restou nitidamente caracterizada pela contratação da H.D Construção e Terraplanagem Ltda, cujo sócio administrador é o atual presidente da ADESCO, Sr. Donizete da Silva.



53. Desse modo, tem-se fortes indícios de direcionamento de contratos para obtenção de lucro indireto por meio de esquema fraudulento para desvio de recursos públicos, conforme se verifica no quadro abaixo:

EMPRESA	VALOR RECEBIDO	EVIDÊNCIA DE RELACIONAMENTO
LC LAUER – ALFA CONTABILIDADE (27.392.834/0001-46)	R\$ 205.000,00	- Luis Carlos Lauer, é membro associado da ADESCO, exerceu o cargo de Presidente e Vice-Presidente da ADESCO. - Possui relações com outros ex- Presidentes, Laucir Rissato e Donizete da Silva também exerceram cargos de Secretários do Município de Itaipulândia/PR ( fls. 3 e 4 do Anexo 6, nº doc. 254277/2018 dos autos digitais), (fls. 96 e 101-104 Doc.nº 253218/2018)
REAL CONSULTORIA (27.493.935/0001-03)	R\$ 122.750,00	- Edson Vilmar Weddigen é membro associado da ADESCO, sua irmã Sítônia Clarice Weddigen que é Membro Titular do Conselho Fiscal da ADESCO, e parente de Donizete da Silva (Presidente da ADESCO) pois apresentam o mesmo endereço e telefone de cadastro (fls. 108 e 125-128 Doc. 253218/2018 ).
SAMIR IBRAHIM KHARGY (19.301.042/0001-90)	R\$ 121.250,00	- O endereço da Samir Ibrahim Khargy não há identificação, como banner ou placa que caracterize que nesse endereço funcione um escritório, suposta empresa de fachada (fl. 9, Doc. nº 256625/2018 ) (Foto nº 02).
C L S CONSULTORIA E ASSESSORIA (14.900.790/0001-76)	R\$ 88.893,00	- Cláudio Roberto Schommer, é sócio do ex-Presidente da ADESCO Laucir Rissato e do Atual Presidente Donizete da Silva da empresa Inspevag Inspeção Veicular (09.502.888/0001-35) (fls. 9 a 12, doc.nº 254277/2018). - Schommer possui relações com Donizete da Silva (Presidente da ADESCO) e Laucir Rissato na época em que foram Secretários do Município Itiquira/PR ( fls. 3 e 4 do Anexo 6, nº doc. 254277/2018 dos autos digitais).
YANNE CURSOS LTDA (19.033.824/0001-96)	R\$ 20.880,00	- O endereço da Yanne Cursos Ltda não há identificação, como banner ou placa que caracterize que nesse endereço funcione uma empresa de consultoria, suposta empresa de fachada ( fl. 15 – Doc nº 26625/2018) (Foto nº 02).

Fonte: fl. 6- Doc. nº 256625/2018

54. Diante dos fatos narrados, restam robustos indícios de desvio de recursos recebidos do Poder Público principalmente à título de “taxa de administração”, por meio de supostos extratos de prestação de serviços ou por meio de contratos de prestação de serviços superfaturados, cujos (beneficiários) dessas empresas mantém relação com a ADESCO ou com associados dela e visavam a obtenção de lucro indireto aos associados da ADESCO.

55. Essa situação restou claramente demonstrada na medida em que os



associados participaram, seja pessoalmente ou por meio de prepostos (terceiros), dos dois polos da relação contratual, o que evidencia a prática espúria de desvio de recursos públicos sob diversas formas, os quais não se tem evidências de que os serviços tenham sido efetivamente prestados.

56. Nesse contexto, revela-se indiscutível o *fumus boni iuris* demonstrado no desvio de finalidade do termo de parceria ADESCO, bem como de dano de difícil reparação decorrente dos pagamentos de “taxa de administração”, de modo que diante da relevância da matéria e com intuito de reduzir o impacto dos danos já ocasionados pelo repasses de recursos, entendo necessária a declaração de indisponibilidade dos bens da entidade ADESCO, dos seus dirigentes e das empresas prestadoras de serviços para o fim de garantir o ressarcimento de valores ao erário.

57. No que diz respeito ao *periculum in mora*, consta nos autos (fl. 2 - Doc nº 253164/2018) que a ADESCO já atuou em pelo menos 9 (nove) Prefeituras Municipais do Estado de Mato Grosso desde o exercício de 2010 até 2017, recebendo o montante de R\$ 162.896.051,63 (cento e dois milhões oitocentos e noventa e seis mil cinquenta e um reais e sessenta e três centavos) de recursos públicos.

58. Até o momento, a Unidade de Instrução já apurou a ocorrência de suposto dano ao erário no montante de R\$ 11.130.480,77 (onze milhões cento e trinta mil quatrocentos e oitenta reais e setenta e sete centavos), no Município de Sinop, dos quais R\$ 10.369.273,09 (dez milhões trezentos e sessenta e nove mil duzentos e setenta e três reais e nove centavos) refere-se à “taxa de administração” sem comprovação da aplicação dos recursos recebidos no período de 2014 a 2017.

59. Não obstante, verifica-se que o Plano de Trabalho nº 01/2014 foi aditivado 24 (vinte e quatro) vezes, por meio de termos aditivos que estabeleceram metas de forma genérica, resultando no valor acumulado de R\$ 24.710.202,88 (vinte e quatro milhões setecentos e dez mil e duzentos e dois reais e oitenta e oito centavos), equivalente à 2.270% superior ao valor inicialmente contratado de R\$ 1.088.441,00 (um milhão oitenta e oito mil quatrocentos e quarenta e um reais).



60. Da mesma forma, o Plano de Trabalho nº 02/2014 foi aditivado 23 vezes, também com metas genéricas, resultando no valor acumulado de R\$ 13.640.841,91 (treze milhões seiscentos e quarenta mil oitocentos e quarenta e um reais e noventa e um centavos), equivalente à 3.517% superior ao valor inicial estipulado de R\$ 387.790,24 (trezentos e oitenta e quatro mil setecentos e noventa reais e vinte e quatro centavos).

61. A omissão do dever de acompanhar e fiscalizar o Termo de Parceria nº 001/2014, de forma efetiva, resultou em prejuízo na avaliação da aplicação dos recursos do seu objeto e na ausência de prestação de contas dos custos operacionais e administrativos, devendo o Prefeito Municipal, o Secretário de Saúde, os pareceristas jurídicos e técnicos e os membros da Comissão de Avaliação serem arrolados como responsáveis pelo dano ao erário juntamente com os dirigentes da ADESCO.

62. Frente a esse contexto, é possível aferir que o Município continua realizando termos aditivos ao Termo de Parceria nº 01/2014, bem como realizando pagamento da “taxa de administração”, sem a respectiva prestação de contas, sendo que somente no período de janeiro a maio de 2018 foram realizadas despesas com custos operacionais e administrativas no valor de R\$ 761.207,68 ( setecentos e sessenta e um mil duzentos e sete reais e sessenta e oito centavos), o que impõe a necessidade de adoção de medidas imediatas e urgentes, a fim de preservar o erário municipal.

63. Por derradeiro, as irregularidades constatadas nesta auditoria configura atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, nos termos do artigo 10, XVI, XVII, XIX, XX e XXI, da Lei nº 8.429/92, *in verbis*:

**Art. 10.** Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

**XVI** - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

**XVII** - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de



parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

**XVIII** - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

**XIX** - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

**XIX** - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

**XX** - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

**XX** - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

**XXI** - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

64. Dessa forma, assinalo que estou convicto de que os requisitos para a concessão de uma medida cautelar restam claros e evidentes.

65. Diante das razões expostas, entendo cabível determinar à Prefeitura Municipal de Sinop que suspenda imediatamente o repasse de recursos financeiros relativos à taxa de administração de 20% e abstenha-se de prorrogar e aditar o Termo de Parceria nº 01/2014, firmado com a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, até decisão de mérito deste processo e de outros dele decorrentes.

66. Ademais, tendo em vista que as Prefeituras Municipais de Paranaita e Lambari D'Oeste têm plano de parceria vigente com a ADESCO, determino que suspendam imediatamente o repasse de recursos financeiros a título de “taxa de administração” e que abstenham-se de prorrogar e aditar os termos de parcerias firmados com a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, até decisão de mérito deste processo e de outros dele decorrentes.

67. Por conseguinte, à luz dos artigos 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), determino a realização de processo seletivo simplificado 90 (noventa) dias antes do término do prazo do Termo de Parceria nº



01/2014, visando a contratação temporária de profissionais da saúde e de médicos por meio de contrato de prestação de serviços para assumir a execução direta dos serviços de saúde a cargo do Município.

## II-2) Da Desconsideração da Personalidade Jurídica da ADESCO

68. No que tange à desconsideração da personalidade jurídica, esclareço que a regra é a segregação do patrimônio da empresa e de seus sócios, tendo como exceção quando constatado o uso indevido da personalidade jurídica que configurem abuso de direito ou confusão patrimonial.

69. O abuso de direito caracteriza um 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.**” (grifei)

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

71. No caso em tela, o termo de parceria firmado com o ente público nitidamente foi utilizado com intuito de intermediar mão-de-obra irregular e desviar recursos públicos recebidos à título de “taxa de administração” por meio de contratos supostamente fictícios, com uma clara obtenção de lucro ou vantagens indevidas, caracterizando em manifesto desvio de finalidade.

72. Frise-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.

73. 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)

74. 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.

75. 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 MANDATÓ 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)

76. 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 nexo causal entre os documentos apresentados e as despesas afetas à execução do objeto pactuado, **cabete 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).

77. 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, j. 22/11/2016)

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 Cautela na Suspensão de Segurança 5.205/RN, rel. min. Cármen Lúcia, j. 28/9/2017)

78. No caso em tela, observa-se que a ADESCO utilizou da qualidade da Organização Social Civil de Interesse Público (OSCIP), para cobrar “taxa de administração” do Poder Público e, por meio de supostas prestações de serviços por interposta empresa, distribuir lucro ou vantagens aos seus associados, caracterizando mau uso da personalidade jurídica e, conseqüentemente, o desvio de finalidade.

79. Desse modo, apresenta-se a relação das pessoas jurídicas e físicas envolvidas no suposto desvio de verbas públicas:

EMPRESA	CNPJ	ASSOCIADOS	CPF
Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste- ADESCO	08.175.039/0001-51	<b>Presidente:</b> Donizete da Silva	916.910.289-91
		<b>Vice-Presidente:</b> Handrio da Silva	001.129.901-00
		<b>Conselheiro de gestão:</b> Eder Richardson da Silva	813.266.291-15
		<b>Conselheiro Fiscal Titular:</b> Sitonia Clarice Weddigen	924.709.209-49
		Tiago Guimarães Moreira	699.544.291-15
		Pablo Henrique Soares da Mota	030.106.871-25
Organização Contabil Reunidos S/S Ltda	02.732.377/0001-60	Valmir Edson Wayhs	427.741.019-72
		Edemar Wayhs	369.224.479.72
Diniz Neto Construcao Civil e Terraplenagem Ltda-ME	04.895.479/0001-22	Edemar Wayhs	369.224.479.72
		Claci Wayhs segovia	333.521.359.91
Organização Contábil Alianca Ltda	06.189.374/0001-83	Edemar Wayhs	369.224.479.72
		Valmir Edson Wayhs	427.741.019-72
CLS Consultoria e Assessoria Ltda	14.900.790/0001-76	Claudio Roberto Schommer	968.425.399-00
H.D Construcao e Terraplenagem Ltda	20.963.950/0001-29	Handrio da Silva	001.129.351-86
		Donizete da Silva	916.910.289-91
Eagle Bank Servicos de Cobranca, Crédito e de cadastro Ltda	37.476.553/0001-25	Edemar Wayhs	427.741.019-72
LC Lauer - Alfa Contabilidade EIRELLI	27.392.834/0001-46	Luiz Carlos Lauer	982.769.139-20
Lenice da Silva Souza- MEI	22.585.480/0001-32	Lenice da Silva Souza	454.900.159-34



Real Consultoria EIRELLI - ME	27.493.935/0001-03	Edson Vilmar Weddigen	018.318.279-05
----------------------------------	--------------------	-----------------------	----------------

Fonte: Processo de auditoria de conformidade realidade na empresa ADESCO (Processo nº 2000450/2014)

80. Logo, diante da caracterização do desvio de finalidade, cabe a desconsideração da personalidade jurídica da ADESCO, a fim de atingir o patrimônio de seus dirigentes (membros do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal), nos termos do artigo 144 da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) c/c artigo 50 do Código Civil.

### II-3) Da Decretação da Indisponibilidade de Bens

81. Frisa-se que este Tribunal de Contas possui competência própria e privativa de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, consoante dispõe o artigo 1º, II e IV, da Lei Complementar nº 269/2007.

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

83. Registra-se que a concessão desta medida não exige a demonstração da 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.

84. 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.)

85. 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 juris* 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.)

86. 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.)

87. Portanto, determinando cautelarmente a indisponibilidade de bens, por um período de um ano, até atingir o montante do dano no valor de R\$ 11.130.480,77 (onze milhões, cento e trinta mil, quatrocentos e oitenta reais e setenta e sete centavos), com o objetivo de garantir o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.

#### II-4) Da instauração de Tomada de Contas Ordinária



88. Tendo em vista que em processo de fiscalização (Auditoria) foi identificado prejuízo ou dano ao erário, determino a instauração de duas Tomadas de Contas ordinárias para fins de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos referente aos achados nº 01 e 02 desta Auditoria, relativa ao Termo de Parceria nº 001/2014, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sinop e a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, nos termos do art. 149-A, do Regimento Interno deste Tribunal.

### **II-5) Da ampliação da Auditoria Coordenada**

89. Conforme relatado, a presente auditoria foi instaurada, inicialmente, visando fiscalizar todos os Municípios que tiveram valores empenhados para a ADESCO, contudo, nesta fase processual limitou-se à analisar o Termo de Parceria nº 01/2014 celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sinop e a ADESCO.

90. Considerando o montante de R\$ 162.896.051,63 (cento e sessenta e dois milhões, oitocentos e noventa e seis mil e cinquenta e um reais e sessenta e três centavos) de recursos repassados pelos Municípios de Arenópolis, Marcelândia, Nortelândia, Nova Ubiratã, Sorriso, Jauru, Paranaita, Sinop e Lambari D'Oeste, no período de 2011 a 2018 e a “taxa de administração” de 20% fixada nos termos de parcerias é possível apurar que a entidade recebeu o valor estimado de R\$ 27.149.341,94 (vinte e sete milhões, cento e quarenta e nove mil, trezentos e quarenta e um reais e noventa e quatro centavos) para gerir os projetos de parceria desses Municípios sem prestar contas da regular aplicação desses recursos públicos.

91. Nesse sentido, aplicando-se subsidiariamente as normas do Código de Processo Civil (art. 144, do Regimento Interno), o artigo 59 do NCPD estabelece que “*o registro ou a distribuição da petição inicial torna prevento o juiz*”, e desta forma, o juízo para qual foi distribuída a primeira ação estará prevento para as demais ações conexas, continentes, ou derivadas.

92. Desta forma, a norma processualista determina que sejam reunidas para julgamento conjunto todas as causas que envolvem a mesma relação jurídica cujo processo



podem gerar risco de decisões conflitantes e contraditórias caso sejam decididas separadamente (art. 55, §3º do NCPC), privilegiando assim, preservar os valores da segurança jurídica, da isonomia e da confiança das decisões (art. 927, §4º do NCPC).

93. Nesse sentido, a realização de Auditorias Coordenadas por este Tribunal, seja de regularidade, conformidade ou operacional, vai ao encontro dos artigos 59, 55, § 3º e 927, § 4º do NCPC que trata da prevenção e conexão.

94. Assim sendo, considerando a gravidade dos fatos apurados nesta Auditoria e na investigação realizada pelo Ministério Público na operação chamada “Déjà vu”, a qual se constata que resultará em grande impacto e relevância aos cofres dos Municípios do Estado, entendo necessário ampliar o escopo desta Auditoria Coordenada para fins de incluir todos os termos de parcerias que a ADESCO celebrou com os Municípios de Arenópolis, Marcelândia, Nortelândia, Nova Ubiratã, Sorriso, Jauru, Paranaita e Lambari D'Oeste.

## II-6) Da revisão da Tese da Resolução de Consulta nº 02/2013 -

### TCE/MT

95. Na esteira do Parecer Prévio nº 137/2018 – TP sobre as Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, entendo oportuno propor, nos termos do artigo 237 do Regimento Interno, o reexame de tese contida na Resolução de Consulta nº 02/2013, com relação aos verbetes “b” e “g”, a fim de excluir as expressões “se utilizar de mão-de-obra da OSCIP” e “ou não”, promovendo para tanto adequação na sua redação, bem como que sejam computados nos limites de gastos da Lei de Responsabilidade Fiscal os valores repassados às OSCIP's pelo ente público parceiro para execução de termo de parceria quando há desvio de finalidade caracterizado notadamente pela terceirização irregular de mão-de-obra.

## III - Dispositivo

96. 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** à Sra. Rosana Martinelli, Prefeita Municipal de Sinop, que:

**a.1) suspenda** o repasse de recursos financeiros a título de “taxa de administração” de 20% referente ao Termo de Parceria nº 01/2014, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sinop e a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, até decisão de mérito deste processo e de outros dele decorrentes, sob pena de multa diária de 100 UPF's/MT aos que derem causa ao descumprimento dessa determinação, nos termos do §1º do artigo 297 do Regimento Interno;

**a.2) abstenha-se** de prorrogar e aditar o Termo de Parceria nº 01/2014, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sinop e a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, até decisão de mérito deste processo e de outros dele decorrentes, sob pena de multa diária de 100 UPF's/MT aos que derem causa ao descumprimento dessa determinação, nos termos do §1º do artigo 297 do Regimento Interno;

**b) realize** processo seletivo simplificado, no prazo de 90 (noventa) dias antes do término do prazo do Termo de Parceria nº 01/2014, visando a contratação temporária de profissionais da saúde e de médicos por meio de contrato de prestação de serviços para assumir a execução direta dos serviços de saúde a cargo do Município;

**c) determinar** à Prefeitura Municipal de Paranaita e de Lambari D'Oeste que suspendam imediatamente o repasse de recursos financeiros a título de “taxa de administração” e que abstenham-se de prorrogar e aditar os termos de parcerias celebrados com a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, até decisão de mérito deste processo e de outros dele decorrentes, adotando também as medidas constantes no item acima;

**c) determinar** a citação para ciência e cumprimento imediato da presente decisão:

**c.1)** da Sra. Rosana Martinelli, Prefeita Municipal de Sinop e do Sr. Gerson Danzer, Secretário Municipal de Saúde,

**c.2)** do Sr. Antônio Domingo Rufatto, Prefeito Municipal de Paranaita;

**c.3)** do Sr. Edvaldo Santos, Prefeito Municipal de Lambari D'Oeste;

**d) determinar** a desconsideração da personalidade jurídica da Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, a fim de atingir o



patrimônio de seus dirigentes, nos termos do artigo 144, da Resolução Normativa nº 14/2007 - TCE/MT c/c artigo 50 do Código Civil;

**e) decretar** a indisponibilidade de bens não financeiros, pelo período de um ano, em valor suficiente para atingir o montante do dano de R\$ 11.130.480,77 (onze milhões, cento e trinta mil, quatrocentos e oitenta reais e setenta e sete 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 pessoas abaixo relacionadas:

**e.1)** Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO – CNPJ 08.175.039/0001-51;

**e.2)** Donizete da Silva, CPF 167.486.618-62

**e.3)** Handrio da Silva, CPF 001.129.901-00;

**e.4)** Eder Richardson da Silva, CPF 813.266.291-15;

**e.5)** Sitonia Clarice Weddigen, CPF 924.709.209-49;

**e.6)** Tiago Guimarães Moreira, CPF 699.544.291-15;

**e.7)** Pablo Henrique Soares da Mota, CPF 030.106.871-25;

**e.8)** Organização Contábil Reunidos S/S Ltda., CNPJ 02.732.377/0001-60;

**e.9)** Diniz Neto Construção Civil e Terraplanagem Ltda. - ME, CNPJ 04.895.479/0001-22;

**e.10)** Organização Contábil Aliança Ltda., CNPJ 06.189.374/0001-83;

**e.11)** CLS Consultoria e Assessoria Ltda., CNPJ 14.900.790/0001-76;

**e.12)** H.D. Contrução e Terraplanagem Ltda., CNPJ 20.963.950/0001-29;

**e.13)** Eagle Banl Serviços de Cobrança, Crédito e de Cadastro Ltda, CNPJ 37.476.553/0001-25;

**e.14)** LC Lauer – Alfa Contabilidade EIRELLI, CNPJ 27.392.834/0001-46;

**e.15)** Lenice da Silva Souza – MEI, CNPJ 22.585.480/0001-32;

**e.16)** Real Consultoria EIRELLI – ME, CNPJ 27.493.935/0001-03;

**f) 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;



**g) determinar** a intimação da Procuradoria-Geral do Município de Sinop, 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;

**h) 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;

**i) determinar** a instauração de duas Tomada de Contas Ordinária, para fins de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos referente aos achados nº 01 e 02 desta Auditoria, relativa ao Termo de Parceria nº 001/2014, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sinop e a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO, nos termos do art. 149-A, do Regimento Interno deste Tribunal;

**j) determinar** à Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas que amplie o escopo desta Auditoria Coordenada para fins de incluir todos os termos de parcerias que a Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro Oeste – ADESCO celebrou com os Municípios de Arenópolis, Marcelândia, Nortelândia, Nova Ubiratã, Sorriso, Jauru, Paranaita e Lambari D'Oeste;

**k) determinar** a citação dos Prefeitos dos Municípios de Sinop, Arenópolis, Marcelândia, Nortelândia, Nova Ubiratã, Sorriso, Jauru, Paranaita e Lambari D'Oeste que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, os números das contas correntes, agências e nome das instituições financeiras utilizadas para repasses de recursos dos termos de parcerias celebrados com a ADESCO;

**l) propor**, nos termos do artigo 237 do Regimento Interno, o reexame de tese contida na Resolução de Consulta nº 02/2013, com relação aos verbetes “b” e “g”, a fim de excluir as expressões “se utilizar de mão-de-obra da OSCIP” e “ou não”, promovendo para tanto adequação na sua redação, bem como que sejam computados nos limites de gastos da Lei de Responsabilidade Fiscal os valores repassados às OSCIP's pelo ente público parceiro para execução de termo de parceria quando há desvio de finalidade caracterizado notadamente pela terceirização irregular de mão-de-obra.

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



Após, solicito o envio dos autos ao Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 297, § 3º da Resolução Normativa 14/2007.

Cuiabá-MT, 18 de março 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.