



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

### RAZÕES DO VOTO

9. Conforme restou consignado na Decisão nº 319/ILC/2019, divulgada na edição nº 1575 do Diário Oficial de Contas, de 19/03/2019, concedi a medida cautelar, por compreender que os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* encontravam-se presentes.

10. No que se refere ao *fumus boni iuris*, observei que o Termo de Parceria firmado pela empresa ADESCO não contém especificações técnicas mínimas capazes de delimitar o âmbito de atuação da entidade, com objetivos, metas e resultados a serem atingidos, uma vez que sequer consta no cronograma de execução, critérios de avaliação de desempenho, com os indicadores de resultados e previsão de receitas e despesas, deixando tais dados a serem definidos nos Planos de Trabalhos, o que possibilitou que houvesse o desvio de finalidade e de recursos públicos, dentre outras irregularidades.

11. Da análise dos objetivos, das atividades e das metas constantes nos planos de trabalhos, constatei fortes indícios de terceirização irregular de mão de obra, uma vez que o objeto da parceria realizada foi a contratação de 253 profissionais para desempenhar atividades finalísticas em todas as unidades da Secretaria Municipal de Saúde.

12. Nesse sentido, destaquei que a 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.

13. Não bastassem tais fatos, verifiquei que apesar do alerta proferido pela Unidade de Controle Interno no apontamento nas Contas Anuais de Gestão de 2015, acerca da irregularidade na fixação da 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”.

14. 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).

15. Esta irregularidade restou comprovada uma vez que, por ser pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, as OSCIP's 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 apontadas item por item, as categorias contábeis usadas pela organização, nos termos do art. 10, §2º, IV, da lei em comento.

16. Além disso, registrei várias evidências de que os recursos provenientes da “taxa de administração” foram utilizados para pagamento de serviços prestados por empresas que possuíam vínculo de relacionamento com a empresa ADESCO e/ou com

<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;



seus dirigentes.

17. À corroborar com tais fatos observei que a ADESCO está sendo investigada em mais 5 (cinco) processos neste Tribunal de Contas nos quais são relatadas inúmeras irregularidades na sua atuação.

18. Além disso, a Unidade de Instrução relatou 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, descrevendo os seguintes fatos: que as empresas possuíam vínculo de relacionamento entre ex-presidentes e associados da ADESCO, 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 o que caracteriza empresa de fachada; não possuem estrutura física compatível com a execução dos objetos.

19. Essa situação restou claramente demonstrada nos autos 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.

20. Nesse contexto, revela-se indiscutível o *fumus boni iuris* demonstrado no desvio de finalidade do termo de parceria da 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.

21. Com relação ao *periculum in mora* verifiquei 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.

22. 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.

23. Verifiquei 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).

24. 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).

25. Diante disso, o *periculum in mora*, encontra-se consubstanciado no prejuízo já ocasionado e no impacto orçamentário de se permitir que continuem os repasses das verbas públicas sem a prestação de contas.

26. O Ministério Público de Contas aquiesceu em parte com a decisão singular emitida por este Relator, por entender que os elementos presentes nos autos são suficientes para justificar a tutela concedida, bem como por entender que a continuidade da



execução dos termos de parceria firmados com a Adesco podem gerar danos irreversíveis ao erário. Diante disso, passo a tratar especificamente quanto aos pontos de divergência entre a decisão e o Parecer Ministerial.

27. Para fundamentar o seu posicionamento pela homologação parcial da medida cautelar, o Ministério Público de Contas salientou que concorda com a necessidade de suspensão imediata de todos os termos de parceria firmados com a ADESCO, tendo em vista a relevância dos fatos apurados. Contudo, discorda em parte da decisão destinada à Prefeitura Municipal de Sinop e totalmente das determinações destinadas às Prefeituras Municipais de Paranaíta e Lambari D'Oeste, sob o argumento de que elas não integram a relação processual, vejamos:

Decisão Singular	Proposta MPC/MT
<p><b>a.1)</b> 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;</p> <p><b>a.2)</b> 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;</p> <p><b>c)</b> determinar à Prefeitura Municipal de Paranaíta 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;</p>	<p><b>c.1)</b> que as Prefeituras de Sinop, Sorriso, Marcelândia e Nova Ubiratã suspendam os repasses financeiros e, se ainda vigentes, os termos de parceria firmados com a OSCIP ADESCO, até a decisão de mérito destes autos, tendo em vista a gravidade e relevância das irregularidades apontadas nas auditorias em voga e dos fatos noticiados pela mídia (ventilados por outros órgãos e/ou Poderes), sob pena de multa diária de 100 UPF's/MT, nos termos do §1º do artigo 297 do RITCE/MT;</p> <p><b>c.2)</b> emitir alerta aos jurisdicionados desta Corte de Contas, nos termos do art. 89, VIII do RITCE/MT, cientificando-os das ilegalidades que permeiam a OSCIP ADESCO, bem como da vulnerabilidade dessa relação (termos de parceria), consoante irregularidades evidenciadas nestes autos;</p>



28. Primeiramente, é importante recapitular que 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.

29. No âmbito deste Tribunal, foi exarado Acórdão nº 570/2016 - TP (Processo nº 26360/2015) determinando a realização de auditoria coordenada de regularidade sobre os pactos firmados entre a Agência de Desenvolvimento Econômico do Centro Oeste – ADESCO e outros municípios do Estado de Mato Grosso, em face do levantamento de indícios de possíveis irregularidades decorrentes de outros termos de parcerias firmados.

30. Após, o Conselheiro Antônio Joaquim encaminhou Comunicação Interna nº 24/2016/PRES-AJ solicitando que fosse instaurada Auditoria Especial com o objetivo de centralizar as informações referentes aos contratos firmados entre os municípios e a ADESCO, otimizar a auditoria e resguardar a uniformidade das decisões deste Tribunal.

31. Em consequência disso, e tendo em vista a alta materialidade e relevância dos fatos e valores envolvendo a ADESCO, foi instaurada a presente auditoria nos municípios de Arenópolis, Marcelândia, Nortelândia, Nova Ubitatã, 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).

32. Contudo, nesta fase, a presente auditoria restringiu seu escopo na análise da legalidade 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.



33. Essas informações constam no Julgamento Singular nº 319/ILC/2019 (fls. 1 e 2 - Doc. nº 53364/2019), no Relatório Técnico de Auditoria (fls. 1, 13/14 - Doc. nº 260405/2019) e Anexo 2, do Relatório Técnico (fl. 2 – Doc. nº 253164/2018) e deixam claro que **o foco desta auditoria sempre foi a atuação da ADESCO nos municípios do Estado de Mato Grosso.**

34. Não por outro motivo, a Unidade de Instrução opinou pelo deferimento de medida cautelar para que se suspendessem **todos os termos de parceria em que a ADESCO figura como OSCIP nos 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).

35. 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**, bem como **fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município às pessoas jurídicas de direito privado**, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer instrumento congênera, consoante dispõe o artigo 1º, II e IV, da Lei Complementar nº 269/2007.

36. Diante disso, discordo do Ministério Público de Contas de que ao incluir a Prefeitura Municipal de Paranaíta e Lambari D'Oeste este relator estaria criando uma “inovação na ordem jurídica”, sobretudo porque no bojo da decisão singular restou determinada a ampliação do escopo desta auditoria, para fins de abranger todos os municípios que tenham firmado termo de parceria com a ADESCO.

37. Por oportuno, esclareço que, com intuito de garantir uma maior efetividade à decisão, este Relator já havia apurado, no momento da concessão da medida



cautelar, quais municípios tinham termos de parcerias vigentes com a ADESCO, o que resultou na inclusão somente das Prefeituras Municipais de Paranaíta e Lambari D'Oeste na parte dispositiva da decisão.

38. Tamanha a gravidade das irregularidades apuradas na ADESCO que o próprio Ministério Público concorda em estender os efeitos da decisão aos municípios de Sorriso, Marcelândia e Nova Ubiratã, cujos termos de parceria não foram analisados na auditoria realizada, e apesar dos argumentos de que os municípios constam do Processo nº 20045-0/2015 em apenso, não há como negar que o foco da análise realizada foi a atuação da ADESCO em flagrante desvio de finalidade pública nos diversos municípios deste Estado, e o Termo de Parceria firmado com Município de Sinop foi utilizado pela Unidade de Instrução para fins de evidenciação das fraudes realizadas e do escoamento das verbas públicas.

39. Não obstante, percebe-se que a proposta substitutiva do Ministério Público de Contas é no sentido de suspender os repasses financeiros e, se ainda vigentes, os termos de parceria firmados com a ADESCO até decisão de mérito dos autos.

40. Nessa linha, explica que a maioria dos termos de parceria da ADESCO estão vinculados aos serviços prestacionais de saúde, fato que poderia motivar o *periculum in mora inverso*. Desse modo, entende o *parquet* de contas que se ainda vigentes os termos de parceria nestes municípios podem ser mantidos temporariamente, sem repasse da taxa de administração, até realização de concurso público ou realização de contratação direta emergencial.

41. Para corroborar esse entendimento, cita como precedente nesta Corte de Contas a decisão exarada no Processo nº 12.686-1/2017, de minha Relatoria, que foi homologada parcialmente no sentido de permitir a continuidade da vigência do termo de parceria relativo à saúde, excluindo-se, contudo, o percentual referente à taxa de administração.



42. Ocorre que foi exatamente isso que restou determinado na decisão que está sendo submetida à homologação. Diferentemente da proposta emanada pelo Ministério Público de Contas, o julgamento singular não determinou a suspensão de todos os repasses financeiros e termos de parceria, mas tão somente dos **repasses de recursos financeiros relativos à taxa de administração**, bem como que **abstivessem de aditar e prorrogar** os referidos termos de parceria.

43. Essa medida se justificou pois, compulsando os autos, foi possível identificar que apesar de o Termo de Parceria firmado com o Município de Sinop possuir objeto genérico, não delimitando o âmbito de atuação da entidade, este deixou claro que a cooperação visava atender as diversas áreas de atuação da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Sinop. Do mesmo modo, os Planos de Trabalhos firmados visavam atender a projetos na área de saúde.

44. Nesse diapasão, observa-se que a decisão singular sob análise está em consonância com o precedente da minha Relatoria citado no Parecer Ministerial, uma vez que não visa suspender imediatamente todos os repasses e termos de parcerias, mas apenas a taxa de administração, impedindo, contudo, que os mesmos sejam aditados e prorrogados.

45. Saliente-se que os Termos de Parcerias firmados referem-se a serviços de saúde, o qual é previsto no ordenamento como de caráter essencial e contínuo não podendo ser suspenso sob pena de implicar prejuízos à vida do cidadão, garantia assegurada constitucionalmente.

46. No caso, entendo desproporcional ao fim que se pretende atingir a sugestão do Ministério Público de suspensão de **todos os repasses financeiros**, uma vez que as provas dos autos direcionam que a maior parte do desvio de verbas públicas são provenientes de gastos sem comprovação do pagamento das verbas referentes a Taxas de Administração, não havendo motivo para que, nesta quadra processual de cognição sumária, suspenda todo repasse financeiro dos termos vigentes, situação que poderá



acarretar maior ônus aos municípios envolvidos em razão de contratações de serviço que deverão ser realizadas em regime de urgência.

47. Deve-se ponderar que as medidas cautelares, por sua natureza excepcional, devem guardar uma adequação entre o meio adotado e o fim pretendido, estando restritas ao limite do absolutamente necessário a fim de impedir o dano irreparável e garantir a efetividade da decisão final, não podendo ser utilizada como expediente punitivo que antecede ao exame do mérito.

48. Com relação aos municípios fiscalizados observa-se que apesar da análise da auditoria haver sido inicialmente no termo de parceria firmado com o Município de Sinop, nitidamente o foco da investigação realizada é a ADESCO, tanto é assim que colhe informações de fraudes praticadas por esta empresa em diversas investigações inclusive em outros Estados da Federação.

49. Com efeito, conforme destacado na decisão singular, somente os municípios de Paranaíta e Lambari encontravam-se com Termos de Parceria vigentes, o que justificou o *periculum in mora* da determinação da suspensão de repasse de verbas referentes à taxa de administração.

50. Com relação à emissão de alerta aos jurisdicionados desta Corte de Contas, com fundamento no art. 89, VIII, do Regimento Interno deste Tribunal, cientificando os municípios das legalidades que permeiam a ADESCO, entendo que não é tecnicamente o mecanismo mais adequado ao caso.

51. O alerta é um instrumento de controle de gestão fiscal que somente deve ser manejado para fins de garantir o cumprimento dos limites de gastos com pessoal e de endividamento previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, o alerta é ato administrativo previsto no art. 59, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000, que assim preconiza:

**Art. 59. (...)**



**§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:**

**I** - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

**II**- que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

**III**- que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

**IV** - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

**V** - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. (grifei)

52. No âmbito deste Tribunal, a emissão de alerta está prevista no artigo 158, do Regimento Interno, abaixo transcrito:

**Art. 158.** O alerta previsto no art. 59, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, será expedido obrigatoriamente quando o Relator verificar:

**I.** Que ao final de um bimestre, a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;

**II.** Que o montante da despesa total com pessoal e das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia ultrapassou 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

**III.** A existência de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou de indícios de irregularidades na gestão orçamentária. Parágrafo único. Por ocasião da análise do Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, será emitido alerta e notificação ao gestor somente em relação ao descumprimento dos limites de gastos com pessoal e de endividamento.

53. Desse modo, entendo que o alerta a que se refere o artigo 89, do Regimento Interno deste Tribunal é aquele previsto no art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual deixo de aplicá-lo nesse caso concreto.

54. Por esses motivos, data vênua ao entendimento Ministerial mantenho na íntegra os itens “a.1”, “a.2” e “c” da parte dispositiva decisão cautelar em comento:

55. Com relação à determinação de realização de processo seletivo simplificado, 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, o Ministério Público de Contas opinou da seguinte forma:



Decisão Singular	Proposta MPC/MT
<p><b>b) realize</b> 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;</p>	<p><b>c.3)</b> se ainda vigentes os termos de parceria com a ADESCO nos municípios auditados (Sinop, Sorriso, Marcelândia e Nova Ubiratã), comprovada a inexistência de servidores efetivos suficientes para atender as demandas essenciais de saúde (médico, hospitalar e ambulatorial):</p> <p><b>c.3.1)</b> manter a prestação dos serviços essenciais de saúde pela OSCIP ADESCO sem recebimento de taxa de administração, consoante precedente deste TCE/MT no Acórdão nº 434/2017 (Processo nº 126861/2017), comprovando o gestor que o preço pago por intermédio da Adesco é compatível com o cobrado no mercado, sob pena ressarcimento de valores ao erário e demais sanções cabíveis;</p> <p><b>c.3.2)</b> alternativamente, se menos oneroso ao município, efetuar a contratação direta do profissional de saúde, nos termos do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, balizada em pesquisa de mercado na área de atuação e guarnecida de todos requisitos legais, sob pena ressarcimento de valores ao erário e demais sanções cabíveis; Processos nº 20045-0/2015 (apenso) e nº 32990-8/2018 (principal);</p>

56. Conforme explicitado alhures, denota-se que a proposta Ministerial do item c.3.1 é semelhante ao que foi determinado no item “a.1” da decisão singular, uma vez que não determinou a suspensão de todos os repasses dos termos de parcerias, mas apenas aqueles relativos à taxa de administração. De outro giro, a proposta do item c.3.2, possibilita a contratação direta do profissional de saúde (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93).

57. Data vênia ao entendimento Ministerial, entendo que a determinação de realização de processo seletivo simplificado, concedendo prazo de 90 (noventa) dias antes do término do prazo do termo de parceria, visando a contratação temporária de profissionais da saúde e de médicos, por meio de contrato de prestação de serviços é



medida razoável em obediência aos artigos 21 e 22 da LINDB, razão pela qual mantenho na íntegra, conforme decisão adotada singularmente.

58. No tocante à ampliação do escopo desta auditoria coordenada, para fins de incluir todos os termos de parcerias que a ADESCO celebrou com os Municípios matogrossenses, o Ministério Público de Contas concorda que há necessidade de fiscalização destes termos de parcerias, contudo, entende que a reunião nos mesmos autos acarretará em tumulto processual, inviabilizará a análise do objeto e comprometerá seu resultado. Diante disso, sugeriu o desmembramento em processos de auditoria de conformidade, nos seguintes termos:

Decisão Singular	Proposta MPC/MT
<b>j) determinar</b> à Secretaria de Controle Externo de Contracções 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 Ubitatã, Sorriso, Jauru, Paranaita e Lambari D'Oeste;	pela instrumentalização de auditorias de conformidade desmembradas, nos termos do art. 4º, §1º da Resolução Normativa nº 15/2016, com intuito de examinar a legalidade e legitimidade dos termos de parceria vigentes com a OSCIP ADESCO, viabilizar a análise do TCE/MT e garantir a qualidade da instrução e eficácia do resultado almejado pelo controle externo, sem tumulto processual;

59. Cumpre registrar que a auditoria coordenada é um instrumento de fiscalização deste Tribunal de Contas, adotada quando o objeto e o escopo envolvem diferentes unidades gestoras fiscalizadas de uma ou mais relatorias, merecendo, para o alcance de melhores resultados, uma atuação conjunta e padronizada, desdobrando-se em um processo de auditoria por unidade gestora, com fundamento no art. 128-F, § 2º, da Resolução Normativa nº 14/2007, c/c o art. 5º, § 1º e 6º, §§ 2º e 3º, da Resolução Normativa nº 15/2016 – TCE/MT.

60. Vale ressaltar que, esta modalidade é instituída essencialmente para facilitar a análise possibilitando uma investigação de grande porte sem ocasionar confusão nas informações, uma vez que apesar das fiscalizações serem conduzidas simultaneamente, são produzidos relatórios independentes, obtendo-se ao final um relatório consolidado, com as principais conclusões das fiscalizações realizadas.



61. Nesse sentido, diferentemente do que alega o órgão ministerial, a auditoria coordenada é um instrumento que visa impedir justamente a desordem ou tumulto nas informações colhidas, sendo comumente utilizado pelos órgãos de controle externo, inclusive pelo Tribunal de Contas da União.

62. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União elaborou orientações a respeito de auditorias coordenadas, onde esclarece a diferença das demais espécies de auditorias, conforme exemplifica o quadro abaixo transcrito:

Atributos	Tipos de Auditoria		
	Conjunta	Paralela	Coordenada
Equipe	Uma única equipe formada por membros de diferentes instituições	Equipe de auditoria designada em cada instituição	Equipe de auditoria designada em cada instituição
Objetivos	Idêntico	Similar	Similar
Natureza	Conformidade, operacional ou financeira	Conformidade, operacional ou financeira	Conformidade, operacional ou financeira
Escopo de auditoria (alcance, questões, métodos)	Idêntico para todas as instituições (uma única matriz de planejamento)	Cada instituição elege de forma independente, respeitando o tema selecionado	Núcleo comum e harmonizado de questões, podendo cada instituição adicionar questões de seu interesse
Cronograma	Único	Convergente	Simultâneo
Relatório	Relatório único	Cada instituição elabora o seu relatório	Cada instituição elabora o seu relatório, podendo haver também um relatório consolidado

Fonte: Orientações Sobre Auditorias Coordenadas. Adaptado de ISSAI 5800 (2013).<sup>2</sup>

63. Desse modo, a auditoria coordenada não pode ser confundida com auditoria conjunta pois apesar de possuir algumas características desta, em razão de um núcleo comum de questões a serem analisadas, os relatórios são separados para cada investigação realizada evitando, assim, desordem na análise realizada, vez que somente ao final, os dados são reunidos em um relatório conjunto em complemento aos relatórios de cada município, o que facilita a identificação e a solução dos problemas encontrados.

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://www.google.com/search?ei=ueDFXMOINve-5OUP7aSo8A0&q=orienta%C3%A7%C3%B5es+sobre+auditorias+coordenadas+TCU&oq=orienta%C3%A7%C3%B5es+sobre+auditorias+coordenadas+TCU&gs\\_l=psy-b.3..33i22i29i30.58890.84342..84799...0.0..3.349.9007.0j48j4j1....2..1....1j2..gswiz.....0..0i71j0i131j0i67j0i10j0i22i30j0i22i10i30j0i333j33i160.L2qNEGaTFgU](https://www.google.com/search?ei=ueDFXMOINve-5OUP7aSo8A0&q=orienta%C3%A7%C3%B5es+sobre+auditorias+coordenadas+TCU&oq=orienta%C3%A7%C3%B5es+sobre+auditorias+coordenadas+TCU&gs_l=psy-b.3..33i22i29i30.58890.84342..84799...0.0..3.349.9007.0j48j4j1....2..1....1j2..gswiz.....0..0i71j0i131j0i67j0i10j0i22i30j0i22i10i30j0i333j33i160.L2qNEGaTFgU)> Acesso em 29 de abr de 2019.



64. Portanto, entendo que a auditoria coordenada é o instrumento de fiscalização adequado ao caso, de modo que a ampliação do seu escopo para fins de incluir todos os termos de parcerias que a ADESCO celebrou com os jurisdicionados deste Tribunal é medida que se faz necessária para fins de obter melhores resultados, mediante atuação conjunta e padronizada, razão pela qual diverjo do Parecer Ministerial e mantenho a determinação do item “j” da parte dispositiva decisão cautelar em comento.

65. No que tange à desconsideração da personalidade jurídica, percebe-se que o Ministério Público de Contas coaduna com a necessidade de sua aplicação, contudo, diverge do procedimento escolhido para o deferimento da medida, tendo em vista que somente as partes ou o Ministério Público pode requerer a sua instauração, de acordo com o art. 133 do NCPC. Diante disso, compreende como avesso às previsões legais a determinação de desconsideração da personalidade jurídica *ex officio* em pleito cautelar, opinando da seguinte forma:

Decisão Singular	Proposta MPC/MT
<b>d) determinar</b> 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;	pelo acolhimento do incidente de desconsideração da personalidade jurídica em face da OSCIP ADESCO, em razão das evidências de desvio de finalidade (art. 50 do CC), bem como do dano ao erário e demais irregularidades apontadas nos autos, nos termos dos arts. 15 e 133 do Código de Processo Civil, devendo-o remeter para julgamento em plenário;

66. No ponto, entendo que não há qualquer objeção para que o relator dê início ao incidente de desconsideração da personalidade de ofício, pois mesmo que o Novo Código de processo Civil não mencione expressamente essa possibilidade o procedimento pode ser instaurado pelo relator utilizando o poder geral de cautela com vistas a garantir a efetividade da decisão.

67. Nesse sentido é o entendimento de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero:



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

68. Nesta perspectiva bem esclarece Marcos Afonso Borges:

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

69. Desse modo, insta salientar que o manejo do referido instituto por este Relator decorreu do poder geral de cautela, tendo em vista a relevância e a gravidade dos fatos narrados. Nesse sentido, registra-se que o poder geral de cautela é insito 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)

70. 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.

71. Logo, diante da caracterização do desvio de finalidade, determinei 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.

72. Tal fato, contudo, não afasta a observância do artigo 133, do Novo Código de Processo Civil, pelo contrário apenas reforça a necessidade do seu manejo, razão pela qual acolho o incidente de desconsideração da personalidade jurídica proposto pelo Ministério Público de Contas.

73. No que tange à determinação de instauração de tomada de contas ordinária, percebe-se que o Ministério Público de Contas sugere a inclusão dos municípios de Sorriso, Marcelândia e Nova Ubatã que não tiveram o valor do dano mensurado no Relatório de Auditoria do Processo nº 20.045-0/2014 (apenso), bem como dos termos de parceria já extintos, vejamos:

Decisão Singular	Proposta MPC/MT
<b>i) determinar</b> 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.	pela instauração de tomada de contas ordinária para apuração de dano ao erário, nos moldes do art. 151, §2º do RITCE/MT, resultantes da presente auditoria e daquelas sugeridas neste parecer (item d), incluindo os municípios de Sorriso, Marcelândia e Nova Ubatã que não tiveram o valor do dano mensurado no Relatório de Auditoria do Processo 20045-0/2015 (apenso), assim como para análise da ocorrência de dano nos termos de parcerias já extintos com a Adesco, sobretudo os que ainda não foram verificados pelo Controle Externo, conforme art. 151, §2º do RITCE/MT.



74. É oportuno recapitular que o *modus operandi* da ADESCO aponta para possível dano ao erário decorrente de suposto superfaturamento da taxa de administração cobrada nos termos de parceria para cobertura de custos operacionais/administrativos e institucionais, os quais englobam despesas com custeio administrativo da entidade e remuneração paga aos colaboradores contratados pela ADESCO.

75. Nesse sentido, e considerando o encaminhamento da ampliação do escopo contido na decisão singular, esclareço que todos os termos de parceria celebrados entre a ADESCO e os Municípios de Sinop, Arenópolis, Marcelândia, Nortelândia, Nova Ubitatã, Sorriso, Jauru, Paranaita e Lambari D'Oeste, serão objeto de auditoria e, havendo indícios de dano ao erário, também serão objeto de tomada de contas ordinária, para fins de apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

76. Diante disso, por ser mais abrangente, acolho a sugestão do Ministério Público de Contas substitutiva ao item "i" da decisão singular no sentido de instaurar tomadas de contas ordinárias para apuração do dano ao erário nos municípios mato-grossenses que celebraram termos de parceria com a ADESCO, especialmente os Municípios de Sinop (objeto desta auditoria), Sorriso, Marcelândia e Nova Ubitatã (Processo nº 20.045-0/2015) e Arenópolis, Nortelândia, Jauru, Paranaita e Lambari D'Oeste (termos de parcerias já extintos com a ADESCO).

77. Com relação à determinação de encaminhamento dos autos ao Ministério da Justiça e Segurança para fins de ciência e adoção de medidas cabíveis para desqualificação da ADESCO como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, entendo que este não é o momento processual apropriado para adoção desta medida, a qual somente deve ser adotada no julgamento do mérito desta auditoria, sobretudo porque não se trata de órgão cuja função seja eminentemente investigativa e a desqualificação da entidade é uma medida extrema a qual não se enquadra nesta fase de cognição sumária, uma vez que ainda carece de instrução processual.



78. Com relação à proposta de reexame de tese da Resolução de Consulta nº 02/2013, o Ministério Público de Contas propõe que seja deliberado somente no mérito dos presentes autos, a fim de aguardar o deslinde do presente feito.

79. Data vênia, entendo que não há qualquer objeção para que o exercício desta prerrogativa possa ser exercido na ocasião da homologação da medida cautelar, existindo diversos precedentes neste sentido (Processo nº 18.348-2/2018).

80. Trata-se de uma prerrogativa que pode ser utilizada pelo Presidente do Tribunal, pelos Conselheiros Titulares e Substitutos, pelo representante do Ministério Público de Contas ou até mesmo mediante requerimento de interessado, sempre que se vislumbrar necessidade de unificar ou mudar entendimento acerca de assunto, ou, até mesmo, para melhoria de redação, desde que devidamente fundamentada, consoante artigo 237 do Regimento interno desta Corte.

81. Nota-se que o Regimento Interno não faz qualquer menção à processo, podendo o reexame de tese ser sugerido até mesmo por ato de mero expediente direcionado ao Presidente deste Tribunal ou ao Presidente da Comissão de Uniformização de Jurisprudência.

82. Não obstante, registro que na ocasião da apreciação das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres propus, nos termos do artigo 237 do Regimento Interno, o reexame de tese contida na referida resolução de consulta, razão pela qual, visando manter a coerência dos meus entendimentos, mantenho o pedido de reexame de tese da Resolução de Consulta nº 02/2013, nos termos do item I da decisão singular em comento.

83. Por fim, com relação à determinação de decretação de indisponibilidade dos bens acolhida pelo Ministério Público de Contas, entendo oportuno tecer algumas considerações sobre o tema.



84. Vale ressaltar que se trata de um acautelamento preparatório que visa a assegurar a reparação de eventual dano ocasionado ao erário, devendo se estender a tantos bens dos quantos bastem para o ressarcimento integral do dano.

85. O escopo desta medida é justamente reguardar bens suficientes para o ressarcimento ao erário, porquanto a execução tardia do ressarcimento (quando do provimento final da investigação), além de ser potencialmente capaz de frustrar a efetividade do trabalho realizado configura ofensa direta ao interesse público e a efetividade da tutela jurisdicional, especificamente diante da necessidade de resguardo do patrimônio público lesado - o que por si só, caracteriza o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

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

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. TUTELA DE EVIDÊNCIA.** INDÍCIOS SUFICIENTES DE PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O INTERESSE PARTICULAR.** 1. Encontra-se pendente de julgamento, no C. Superior Tribunal de Justiça, o Mandado de Segurança nº 21028/DF (2014/0126807-0), que foi impetrado visando a anulação da Portaria do Advogado Geral da União Substituto que cassou a aposentadoria do ora agravante, com fundamento na inexistência de ato de improbidade administrativa e enriquecimento ilícito. 2. A manifestação de um membro do Ministério Público no sentido de inexistência de ato ímprobo ou enriquecimento ilícito não conduz necessariamente à conclusão de que houve perda de interesse processual, mormente em face da independência existente entre as esferas cível, administrativa e penal, já que o mandado de segurança objetiva a anulação de ato administrativo, enquanto que o feito originário visa a apuração de responsabilidade civil por supostos atos de improbidade administrativa. 3. Não mais subsiste o argumento do agravante de que a indisponibilidade de bens estaria lhe trazendo graves prejuízos, na medida que prejudicaria seus tratamentos médicos, pois o mesmo faleceu. 4. Ainda remanesce interesse do autor na eventual condenação ao ressarcimento ao erário e ao pagamento de multa cível, caso seja demonstrado que o falecido incorreu em atos de improbidade administrativa que importaram enriquecimento ilícito ou causaram



prejuízo ao erário. 5. A medida cautelar de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa prescinde do periculum in mora, tratando-se, pois, de verdadeira tutela de evidência. 6. **É possível constatar indícios mais do que suficientes para ensejar seu recebimento e decretar a indisponibilidade de bens e valores do requerido, sendo que a instrução processual permitirá a elucidação de eventual licitude do acréscimo patrimonial, o que privilegiará o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.** 7. Agravo de instrumento improvido e agravo interno prejudicado. (TRF-3 - AI: 00272730720154030000 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, Data de Julgamento: 07/02/2018, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:02/03/2018)

87. Assim, desnecessária a individualização de bens e condutas para a decretação da medida de indisponibilidade de bens, pois acaso fosse deferida somente após o provimento final do processo, evidentemente perderia seu propósito resultando na inefetividade do processo, e, por conseguinte, do resguardo do patrimônio público lesado, que é a pedra de toque da atividade institucional desta Corte.

88. Sobre o tema, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado, 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).

89. 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)

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

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

1. A indisponibilidade de bens deve ser sempre limitada aos bens suficientes para garantir o efetivo ressarcimento ao Erário, demonstrada, concretamente, o periculum in mora.

2. Não pode haver bloqueio absoluto, total, dos bens dos réus, inclusive dos ativos financeiros, sob pena de não permitir ou dificultar sua subsistência e de sua família. Devem ficar livres do bloqueio os valores referentes aos salários e rendas provenientes do trabalho.

3. A indisponibilidade só deve recair sobre tantos bens quanto bastem para o ressarcimento integral do dano e para o acréscimo patrimonial indevido.

4. Agravo provido. □

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

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS SUFICIENTES A JUSTIFICAR O DEFERIMENTO DA MEDIDA. PERICULUM IN MORA IMPLÍCITO. DESNECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS. 1. O provimento cautelar para indisponibilidade de bens, de que trata o art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, exige fortes indícios de responsabilidade do agente na consecução do ato ímprobo, em especial nas condutas que causem dano material ao Erário. 2. O periculum in mora está implícito no próprio comando legal, que prevê a medida de indisponibilidade, uma vez que visa a 'assegurar o integral ressarcimento do dano'. 3. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, nas



demandas por improbidade administrativa, a decretação de indisponibilidade prevista no art. 7º, parágrafo único, da LIA **não depende da individualização dos bens pelo Parquet**. 4. A medida constritiva em questão deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa, de modo **suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil** como sanção autônoma. Precedentes do STJ. 5. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 1319583 MT 2012/0080027-8, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 13/08/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/08/2013)

91. No caso sob exame, a Unidade de Instrução apurou os pagamentos efetuados para as empresas pela ADESCO com recursos provenientes da taxa de administração custeados pelo município de Sinop, somente no período de janeiro a maio de 2018, não sendo possível mensurar, nesse momento, o valor exato recebido pela suposta prestação de serviços por cada empresa.

92. Diante de tais circunstâncias, e considerando as evidências encontradas e a presença de indícios de desvio de verbas públicas, aliada à gravidade dos fatos e ao montante dos prejuízos supostamente causados ao erário, decretei a indisponibilidade dos bens da empresa ADESCO e seus dirigentes investigados e das demais empresas envolvidas no montante de R\$ 11.130.480,77 (onze milhões, cento e trinta mil, quatrocentos e oitenta reais e setenta e sete centavos), valor apurado até este momento pela Unidade de Instrução do suposto dano ocasionado erário.

### DISPOSITIVO DO VOTO

93. Diante do exposto, com fundamento dos artigos 89, XIII e 302, do Regimento Interno, submeto à Vossas Excelências o Julgamento Singular, proferido por mim, para fins de homologação parcial da medida cautelar, mantendo na integra todos os itens, com exceção apenas do item “i”, pois acolho a proposta substitutiva do Ministério Público de Contas de instauração de tomadas de contas ordinárias para apuração do dano ao erário nos municípios mato-grossenses que celebraram termos de parceria com a ADESCO, especialmente os Municípios de Sinop, Sorriso, Marcelândia, Nova Ubiratã,



Arenópolis, Nortelândia, Jauru, Paranaita e Lambari D'Oeste, bem como acolho o incidente de desconsideração da personalidade jurídica proposto pelo Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 133, do NCPD.

**É como voto.**

Tribunal de Contas, 29 de abril de 2019.

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

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**  
Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

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