

**Processo:** TC nº 9402422-4  
**Relator Substituto:** Ruy Lins de Albuquerque  
**Origem:** Câmara Municipal de Olinda  
**Tipo:** Denúncia  
**Interessado:** Cloves Barbosa

## RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Denúncia formulada pelo Sr. Cloves Barbosa, acerca da forma de aplicação e destinação das Subvenções Sociais concedidas pela Câmara Municipal de Olinda, relativas aos exercícios financeiros de 1991 a 1995.

Após análise realizada pela equipe técnica deste Tribunal de Contas, elaborou-se o Relatório de fls. 2.191, em cujo final encontram-se relatadas, de modo resumido, as irregularidades agrupadas no item 9 da conclusão.

Regularmente notificados, apresentaram as despesas escritas a Sra. Edineide César Ferreira (fls. 2306 a 2321) e os Srs. Vanildo José Ático Leite, Manoel Sátiro Timóteo Neto, Severino Arruda de Lima Irmão, José Marinho Neto e Antônio Pascoal da Silva, conjuntamente, (fls. 2322 a 2604). Deixaram de apresentar suas considerações os Srs. Arlindo Siqueira, Manoel Pereira Silva, Fernando Antônio C. de Oliveira Andrade, Ubiratan de Castro e Silva Júnior e Severino Barbosa de Souza.

Atendendo ao despacho às fls. 2609, foram realizadas diligências que se encontram relatadas às fls. 2631, as quais ratificaram os termos do relatório técnico, posto que não foi juntado ao processo nenhum documento ou fato caracterizador do efetivo, regular e eficiente funcionamento dos Centros diligenciados.

Nos itens II, III, IV e VI, *caput*, estão efetivamente aduzidos os termos da presente denúncia, onde foram trazidos à baila fatos e situações a serem apurados.

Convidado a ratificar os termos de suas denúncias, o Sr. Cloves Barbosa prestou declaração (fls. 8), ratificando os termos da denúncia em seus itens IV e VI.

Nas alíneas "a", "b", "c", "d", "e" e "f" do item VI e "a" do item VIII (fls. 1 e 2), o denunciante elaborou questionamentos e solicitações acerca da sistemática de concessão de subvenções sociais por parte do Poder Legislativo olindense, os quais ensejaram a ins-

tauração de auditoria especial, a qual detectou uma série de irregularidades resumidas no item 9 (Da Conclusão) às fls. 2278.

A subvenção social é aquela despesa pública classificada como espécie do gênero Transferências Correntes, enviada pelo ente público e destinada a atender à manutenção de outras entidades de direito público e privado, conforme o insculpido no § 2º do art. 12 da Lei 4.320/64. Tal repasse não pressupõe uma contraprestação direta e imediata em bens e serviços por parte da entidade beneficiada para a entidade que concede o recurso. Objetiva, portanto, sempre a satisfação de um interesse público e não pessoal, seja de pessoas físicas ou jurídicas. A subvenção social é uma transferência de recursos destinada a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem fins lucrativos, por força do que dispõe o § 3º do art. 12 da Lei 4.320/64. Desta forma, as subvenções sociais não poderão ser repassadas pela entidade subvencionada a outras, pois, assim fazendo, a mesma estaria realizando uma nova Transferência e não uma Despesa de Custeio como determina o mandamento legal, razão pela qual também é vedado o pagamento de Despesas de Capital (Investimentos, Inversões Financeiras, Transferências de Capital) com recursos recebidos a título de subvenções.

As ditas instituições de caráter assistencial ou cultural sem fins lucrativos deverão aplicar os recursos recebidos a título de Subvenção Social fundamentalmente na prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que seja mais econômico – para a entidade pública que concede a subvenção – reforçar a atuação daquelas entidades assistenciais ou culturais que prestarem tais serviços diretamente, conforme o insculpido no art. 16 da Lei 4.320/64. De logo se vê também que, em se tratando de opção de prestação de serviço de interesse público, de tal tarefa incumbir-se-á o Poder Executivo, uma vez que tal encargo a ele se impõe e não ao Poder

Legislativo, cuja tarefa precípua é a fiscalização dos demais poderes, o controle da Administração Pública e a edição de leis. Infere-se ainda que, destinando-se à manutenção da prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, as subvenções não poderão ser destinadas à criação de serviços inexistentes nas entidades subvencionadas, posto que só se mantém aquilo que anteriormente existia e diretamente pela entidade pública ou indiretamente através de subvenções sociais – caso possa haver uma comparação prévia entre as mesmas.

De acordo com a Constituição Federal, são duas as competências inerentes ao Poder Legislativo: a ação legislativa e fiscalização, mediante controle externo, da administração pública. Com fulcro no basilar princípio da hierarquia das normas desenvolvido por HANS Kelsen, temos que as normas jurídicas dos demais entes federativos devem guardar obediência aos princípios estatuídos na Constituição da República. Dito isto, a Lei Municipal nº 2067/67 e a Resolução nº 449/84 da Câmara Municipal de Olinda padecem de vício de inconstitucionalidade em relação à Carta Estadual ao atribuir ao Legislativo olindense competência a ele não contemplada. Por força da Súmula 3497 do STF e corroborado os termos da Decisão TC nº 240/93, de 19/3/93, temos pois como inaplicáveis os dispositivos que autorizariam a Câmara de Vereadores de Olinda a conceder subvenções sociais, posto que tal prerrogativa é exclusiva do Poder Executivo Municipal, *in verbis*:

*Decisão TC nº 240/93*

*"I – É prerrogativa do Executivo Municipal a concessão de subvenções sociais, cabendo tão-somente ao Legislativo Municipal a outorga dos créditos necessários às respectivas transferências dos recursos, bem como, através de plano de distribuição anualmente aprovado, a indicação das entidades a serem beneficiadas, entre aquelas cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização da entidade repassadora."*

O administrador público detém certa parcela de discricionariedade na liberação das subvenções sociais, entretanto a Constituição Estadual, em seu art. 174, § 1º estabelece que no processo de seleção sejam ado-

tados critérios técnicos que assegurem uma boa capacidade na prestação dos serviços à comunidade pela entidade subvencionada, *in verbis*:

*"Art 174 – O Estado e os Municípios, diretamente ou através do auxílio de entidades privadas de caráter assistencial, regulamente constituídas, em funcionamento e sem fins lucrativos, prestarão assistência aos necessitados, ao menor abandonado ou desvalido, ao superdotado, ao paranormal e à velhice desamparada.*

*§ 1º Os auxílios às entidades referidas no caput deste artigo somente serão concedidos após a verificação pelo órgão técnico competente do Poder Executivo, da idoneidade da instituição, da sua capacidade de assistência e das necessidades dos assistidos." (grifos nossos).*

Além de critérios técnicos é necessária também a participação da população na formulação de políticas das atividades a serem realizadas e no controle das ações, segundo prescreve o art. 204, inciso II, da Constituição Federal:

*"Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

*I – omissis;*

*II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formação das políticas e no controle das ações em todos os níveis."*

A participação da população foi regulamentada pela Lei Federal nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) que estabeleceu, em seu art. 16, a criação de instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, af incluídos os Conselhos Municipais de Assistência Social a quem compete, dentre outras atribuições, a fiscalização das entidades e organizações de assistência social, não dispondo desse canal de comunicação e participação, o Município de Olinda.

A resolução 449/84, de 26 de janeiro de 1984, da Câmara Municipal de Olinda, estabeleceu os critérios de seleção e o valor a ser repassado às entidades subvencionadas pela Câmara, estabelecendo, em seu art. 3º, cada vereador indicaria na proposta orçamentária as sociedades beneficiadas, sendo a quantia total destinada às instituições dividida eqüitativamente entre os números de representantes do Legislativo olindense. Observou-se que tal resolução contempla, em vez do Conselho de Assistência Social, cada legislador municipal com faculdade de selecionar (dentre qual entidade que sirva aos interesses da educação, difusão da cultura, da assistência social, defesa da saúde pública e recreação) a entidade que melhor lhe aprouver. Além da subjetividade e pessoalidade existente na seleção das entidades, destaca-se, na citada resolução, a ausência quanto à regulamentação do art. 17 da Lei 4320/64, que exige condições de funcionamento julgadas satisfatórias por órgãos oficiais de fiscalização para as entidades subvencionadas.

No item II, o denunciante afirma que *“alguns vereadores utilizam verbas públicas em seus interesses próprios com também teriam sido encontrados depósitos efetuados em suas contas correntes bancárias pessoais”*. TAL ITEM NÃO PROCEDE. A equipe de auditoria não detectou depósito nas contas correntes dos vereadores, nem tampouco ficou comprovada a utilização das verbas em proveito próprio por parte dos vereadores.

No item III, o denunciante afirma que os vereadores, *“em quase sua totalidade, colocam as subvenções sociais nas entidades criadas por eles próprios e não existe nenhum órgão externo ao Poder Legislativo que controle e fiscalize a aplicação do dinheiro público”*. TAL ITEM PROCEDE, EM PARTE. Embora nos autos não constem provas de que as entidades sejam criadas pelos próprios vereadores, ficou comprovado no item 8.22 (fls. 2273) que existem documentos que revelam o envolvimento de vereadores com as entidades indicadas pelos mesmos como beneficiárias das subvenções, chegando até mesmo ao requinte – no caso do Centro de Assistência Social Presidente Tancredo Neves (fls. 2274) – da presidente da instituição, Sra. Valéria Mendes de Lima, conferir procuração ao vereador José Mendes de Lima, seu parente, para que o mesmo, atuando na qualidade de mandatário, pudesse receber toda e qualquer verba e subvenção destinada àquela entidade (fls. 240). Ainda conforme o item 4.4.4.2 (fls. 2203), ficou compro-

vado que inexistia, na prática, fiscalização da aplicação do dinheiro concedido.

No item IV, o denunciante afirma que *“muitas das entidades beneficiadas têm como sócios, diretores e pessoas responsáveis, familiares dos vereadores, os quais se utilizam dos mesmos para fins clientelistas e eleitoreiros”*. TAL ITEM PROCEDE, EM PARTE. De fato, embora a prestação de assistência social fora dos limites legais possa se confundir com práticas clientelistas e eleitoreiras, verifica-se que, conforme item 8.23 (fls. 2277), muitos dos centros visitados faziam alusão ao vereador que os indicara, exibindo fachadas cognomes, sobrenomes e, até mesmo, o próprio nome dos vereadores. Destarte, conforme item 8.2 (fls. 2267) ficou comprovada a ingerência dos vereadores tanto na indicação como na administração da entidade subvencionada através da indicação de parentes, assistentes parlamentares, funcionários efetivos e à disposição da Câmara Municipal de Vereadores para sua direção.

No item VI, o denunciante afirma que *“o vereador Marcelo Santa Cruz destinou suas subvenções à UNACOMO e ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescentes de Olinda embora não tenha recebido as respectivas verbas”*. TAL ITEM NÃO PROCEDE. O próprio denunciante o retificou e, conforme item 4.3.1.4 (fls. 2196), as referidas unidades receberam no ano de 1994 os referidos repasses no montante total de 5.816,40 UFIR'S (fls. 2177).

Quanto às irregularidades resumidas no item 9 (Da Conclusão) às fls. 2278, temos o que segue.

Os itens 9.1 (concessão de subvenções sociais fora da competência legislativa), 9.2 (não adoção de critérios técnicos e impessoais quando da concessão de subvenções), 9.3 (subvenção a entidades não constituídas regularmente), 9.4 (subvenção a entidades com irregularidades no mandato da diretoria), 9.5 (inexistência de prévias inspeções), 9.6 (Inexistência de termos de convênio), 9.7 (ausência de cálculo baseado em unidade de serviços), 9.8 (realização de despesas que não são de custeio), 9.9 (aquisição irregular de material esportivo), 9.10 (realização de despesas sem interesse público), 9.11 (ausência de declaração do recebimento do material ou da prestação efetiva do serviço), 9.12 (anexação de recibos em desacordo com o inciso V, do art. 3º da resolução TC nº 12/96), dizem respeito a atos praticados com grave infração à norma legal, em especial, às Resoluções TC nº 5/93 e 12/96, à Constituição Federal, à Constituição do Es-

tado de Pernambuco e à Lei 4.320/64, ensejando a aplicação de multa no valor referido no inciso II do art. 52 da Lei nº 10.651/91, alterada pela Lei 11.570/98.

Os itens 9.14 (utilização do mesmo comprovante para justificar mais de uma despesa), 9.16 (ausência de prestação de contas e prestação de contas menor) e 9.17 (subvenções a entidades fechadas, abandonada, inexistentes ou em precárias condições de funcionamento) dizem respeito a procedimentos que causaram prejuízo ao erário municipal, passíveis pois de devolução, além da imposição da multa prevista no art. 3º, inciso II, da Resolução TC nº 12/96.

## É O RELATÓRIO

### SUBSÍDIOS PARA O VOTO

Considerando a existência de diversas irregularidades ensejadoras da aplicação de multa prevista no inciso II do art. 52 da Lei nº 10.651/91, alterada pela Lei 11.570/98, quais sejam, a concessão de subvenções sociais fora da competência legislativa; a não adoção de critérios técnicos e impessoais quando da concessão de subvenções; a concessão de subvenções a entidades não constituídas regularmente e a entidades com irregularidades no mandato da diretoria, a inexistência de prévias inspeções nas entidades a serem subvencionadas; a inexistência de termos de convênio entre as entidades e o órgão repassador; a ausência de cálculo da subvenção baseado em unidade de serviços; a utilização de subvenções para a realização de despesas que não são de custeio; a aquisição irregular de material esportivo; a realização de despesas sem interesse público; a ausência de declaração do recebimento do material ou da prestação efetiva do serviço; a anexação de recibos em desacordo com o inciso V, do art. 3º da Resolução TC nº 5/93 e a utilização de documentos de despesa inidôneos para fins de comprovação da despesa;

Considerando que durante os exercícios de 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995 os presidentes da Câmara Municipal de Olinda e as sucessivas Comissões de Finanças, Orçamento e Assuntos Tributários autorizaram a realização de repasses a instituições sem a comprovação da capacidade de assistência das mesmas nem tampouco procederam ou exigiram a realização de inspeções regulares a todas as sedes das entidades subvencionadas, conforme o item 4.4.4.2 (fls. 2203), a comprovar que inexistia, na prática, fiscaliza-

ção da aplicação do dinheiro concedido;

Considerando que os exercícios de 1991 e 1992 o Sr. Severino Arruda de Lima Irmão (Ordenador) autorizou e os Srs. Vanildo Ático Leite, Arlindo Siqueira e Manoel Pereira da Silva (Membros da Comissão de Finanças) permitiram a realização de repasses a entidades inoperantes e inexistentes no montante de **65.769,73 UFIR's**, conforme fls. 2280 dos autos;

Considerando que nos exercícios de 1993 e 1994 o Sr. Manoel Sátiro Timóteo Neto (Ordenador) autorizou e os Srs. Fernando Antônio C. de Oliveira Andrade, José Marinho Neto e Ubiratan de Castro e Silva Júnior (Membros da Comissão de Finanças) permitiram a realização de repasses a entidades inexistentes no montante de **81.817,89 UFIR's**, conforme fls. 2280 dos autos;

Considerando que no exercício de 1995 o Sr. Severino Arruda de Lima Irmão (Ordenador) autorizou e os Srs. Severino Barbosa de Souza, Antônio Pascoal da Silva e Manoel Sátiro Timóteo Neto (Membros da Comissão de Finanças) permitiram a realização de repasses a entidades inoperantes e inexistentes no montante de **131.822,19 UFIR's**, conforme fls. 2281 dos autos;

Considerando que durante os exercícios de 1991, 1993, 1994 e 1995 os presidentes da Câmara Municipal de Olinda e as sucessivas Comissões de Finanças, Orçamento e Assuntos Tributários permitiram que algumas entidades não prestassem contas dos valores a elas repassados no montante de **3.945,00 UFIR's**, conforme fls. 2281 dos autos;

Considerando a inobservância do disposto no inciso V, do art. 3º da Resolução TC nº 12/96, por parte da Secretaria de Educação do Município de Olinda, conforme fls. 2263, item 8.1.2 – f, dos autos;

Considerando que a liberação de recursos a entidades inoperantes e inexistentes por parte dos Srs. Severino Arruda de Lima Irmão e Manoel Sátiro Timóteo Neto podem tipificar atos de improbidade, consoante o previsto na Lei Federal nº 8.429/92, conforme fls. 2258, item 8.1.2, dos autos;

Considerando que o item III da denúncia apresentada é procedente em parte, haja vista que ficou comprovado no item 8.22 (fls. 2273) que existem documentos que revelam o envolvimento de vereadores com as entidades indicadas pelos mesmos como beneficiárias das subvenções, chegando até mesmo ao requinte – no caso do Centro de Assistência Social Presidente Tancredo Neves (fls. 2274) – da presiden-

te da instituição, Sra. Valéria Mendes de Lima, conferir procuração ao vereador José Mendes de Lima, seu parente, para que o mesmo, atuando na qualidade de mandatário, pudesse receber toda e qualquer verba e subvenção destinada àquela entidade (fls. 240);

Considerando que o item IV da denúncia apresentada é procedente em parte, haja vista que, embora a prestação de assistência social fora dos limites legais nem sempre se confunda com práticas clientelistas e eleitoreiras, constatou-se no item 8.23 (fls. 2277), que muitos dos centros visitados faziam alusão ao vereador que os indicara, exigindo em suas fachadas cognomes, sobrenomes e, até mesmo, o próprio nome dos vereadores, ficando comprovada a ingerência dos vereadores tanto na indicação como na administração da entidade subvencionada através da indicação de parente, assistentes parlamentares, funcionários efetivos e à disposição da Câmara de Vereadores para sua direção, conforme item 8.2 (fls. 2267);

Considerando que as defesas apresentadas pelos citados não foram suficientes para ilidir as graves irregularidades apontadas, em muitos casos as corroborando;

Considerando, finalmente, o disposto contido nos artigos 70 e 71, inciso II e § 3º, combinado com o artigo 75, todos da Constituição Federal, e artigo 17, inciso III, "a", "b" e "c", da Lei nº 10.651/91.

Julgo **PROCEDENTES EM PARTE** os itens da denúncia formulada, imputando **(a)** ao Sr. Severino Arruda de Lima Irmão solidariamente com os Srs. Vanildo Ático Leite, Arlindo Siqueira e Manoel Pereira da Silva um débito correspondente a **67.333,44**

**UFIR's; (b)** ao Sr. Manoel Sátiro Timóteo Neto solidariamente com os Srs. Fernando Antônio C. de Oliveira Andrade, José Marinho Neto e Ubiratan de Castro e Silva Júnior um débito correspondente a **82.942,63 UFIR's; (c)** ao Sr. Severino Arruda de Lima Irmão solidariamente com os Srs. Severino Barbosa de Souza, Antônio Pascoal da Silva e Manoel Sátiro Timóteo Neto um débito correspondente a **133.079,74 UFIR's**, que deverá ser recolhido ao erário municipal no prazo de 15 dias do trânsito em julgado da presente decisão, e, caso assim não proceda, que seja expedida certidão do débito e encaminhada ao atual prefeito para promover a execução judicial do referido valor, de tudo, dando-se ciência a este Tribunal, e, caso assim não ocorra, será entendida a omissão do prefeito como crime de prevaricação, previsto no Código Penal. Nessa hipótese, serão os autos encaminhados ao órgão do Ministério Público Estadual para as providências legais cabíveis.

Determino, ainda, a aplicação de multa no valor de **5.000,00 (cinco mil) UFIR's** a cada vereador supracitado e à Sra. Edneide Cezar, Ex-Secretária de Educação do Município, que deverá ser recolhida ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas, nos termos da Lei nº 11.570/98, bem como a remessa ao Ministério Público dos autos para fins de apuração de ilícitos penais e atos de improbidade administrativa, consoante o previsto na Lei Federal nº 8.429./92, conforme fls. 2258, dos autos.

**É O VOTO.**