SEGUNDA CÂMARA **SESSÃO DE 20/02/2024** **ITEM 052**

52 TC-006168.989.18-4
Representante(s): Luciano Almeida Carrer – Secretário de Negócios Jurídicos do Município de Paulínia.
Representado(s): Prefeitura Municipal de Paulínia.
Responsável(is): José Pavan Junior (Prefeito).
Assunto: Possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Paulínia, referentes a repasse de verba pública à sociedade empresária a título de subvenção, sem qualquer autorização legal ou previsão na lei orçamentaria anual do exercício de 2016.
Advogado(s): Cesar Henrique Bruhn Pierre (OAB/SP nº 317.733), Flávio Magdesian (OAB/SP nº 317.840), Rafael Barroso de Andrade (OAB/SP nº 391.425), Diego Pimenta Barbosa (OAB/SP nº 398.348), Gabriel Curci Tavares Risso (OAB/SP nº 400.324), Dieggo Ronney de Oliveira (OAB/SP nº 403.301), Ana Cristina Fecuri (OAB/SP nº 125.181), Marcelo Pelegrini Barbosa (OAB/SP nº 199.877), João Negrini Neto (OAB/SP nº 234.092) e outros.
Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.
Fiscalizada por: UR-3.
Fiscalização atual: UR-3.

Em exame **Representação** formulada por Luciano Almeida Carrer, então Secretário de Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Paulínia, comunicando possíveis irregularidades cometidas pelo Executivo Municipal em razão do repasse de verba pública à sociedade empresária Residencial Bom Retiro SPE LTDA, a título de subvenção econômica, sem qualquer autorização legal ou previsão na Lei Orçamentária Anual de 2016.

A petição, datada de 15/02/2018, foi amparada em parecer jurídico subscrito por todos os procuradores municipais à época.

Em breve síntese, informaram os procuradores que os recursos foram concedidos sob a denominação de “subsídio” com base no art. 2º da Lei Municipal nº 3.313/2012, o qual, todavia, deixou de especificar a entidade com finalidade lucrativa beneficiada.

Pontuaram que, além da ausência de individualização, os repasses não foram previstos na Lei Orçamentária Anual como subvenções econômicas, mas, sim, como despesas de capital, restando violados os arts. 19 e 21 da Lei

nº 4.320/64 e 26, *caput* e § 2º da Lei nº 101/00, bem como a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município para o exercício de 2016.

A fim de respaldarem seu posicionamento, invocaram entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, citando, inclusive, a Súmula 3 deste Tribunal, que apregoa ser "ilícita a concessão de Auxílios e Subvenções a entidades com fins lucrativos ou com a finalidade específica de valorização patrimonial".

Por fim, salientaram que a transferência foi marcada pela informalidade, porquanto desprovida de termo de repasse ou instrumento congênere.

O feito foi submetido a instrução pela **Unidade Regional de Campinas**, que, tecendo um breve relato dos fatos, informou a transferência de R$ 2.200.000,00 no exercício de 2016 à empresa "Residencial Bom Retiro SPE Ltda.", com fulcro no art. 2º da Lei Municipal nº 3.313/2012 – que autorizou o Poder Executivo do Paulínia a subsidiar, até o limite de R$ 10.000,00 por unidade habitacional, a execução de obras de infraestrutura de loteamentos e conjuntos habitacionais inseridos no programa "Minha casa, minha vida".

Adentrando ao mérito, pontuou que, além da ausência de formalização da parceria mediante convênio ou instrumento similar, os repasses foram efetivados ao arrepio da lei, uma vez que em desacordo com preceitos estabelecidos nos arts. 19 e 21 da Lei nº 4.320/64 e 26, *"caput"* e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em suma, estabelecem as seguintes condicionantes:

> *- Vedação de repasses para cobrir despesas de capital e proibição de transferências de capital;*
>
> *- Os recursos devem ser repassados mediante subvenção econômica;*
>
> *- Deve existir lei específica que autorize a concessão de subvenção;*
>
> *- Deve existir previsão orçamentária;*
>
> *- Devem ser atendidos os requisitos previamente estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

Nessa conformidade, concluiu que pela **procedência da Representação**[1].

Os interessados foram **notificados** para tomarem conhecimento do processado e ofertarem as justificativas que reputassem cabíveis[2].

O **Município de Paulínia** comunicou o ajuizamento de ação de improbidade administrativa em face dos agentes públicos e particulares envolvidos *(Processo nº 1003395-33.2018.8.26.0428)*, ainda em trâmite, sem apreciação do mérito[3].

De seu turno, o **Sr. José Pavan Júnior**, ex-Prefeito do Município de Paulínia, veio aos autos, salientando, de início, que causa estranheza a denúncia formulada por parte de procuradores municipais, uma vez que, afirma, a concessão do subsídio foi precedida de parecer favorável da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos.

No mérito, destacou que o projeto, integrado ao programa "Minha casa, minha vida", viabilizou a construção de duas vias de acesso, pavimentação asfáltica, guias, sarjetas, galeria de águas pluviais e redes de água, esgoto e energia elétrica, sendo declarado de interesse social, já que voltado à garantia de acesso das famílias mais carentes a programas habitacionais.

Asseverou que o empreendimento não importou qualquer acréscimo patrimonial para a empresa Residencial Bom Retiro, porquanto destinado unicamente à realização das necessárias obras de infraestrutura, as quais, frisou, incorporaram-se ao ativo da municipalidade.

Enfatizou que os desembolsos não objetivaram custear entidade privada com finalidade lucrativa, mas, sim, subsidiar obras de infraestrutura, razão pela qual oneraram rubrica orçamentária relacionada a despesas de capital/investimentos, e não despesas correntes.

---

[1] Evento 23.2.

[2] Eventos 33.1, 36.1, 43.1, 46.1 e 61.1.

[3] Evento 64.

Quanto à aventada ausência de formalização dos repasses, consignou que estes foram instrumentalizados por meio das notas de empenho emitidas pelo Chefe do Executivo, após anuência da Secretaria de Negócios Jurídicos e da Secretaria de Finanças e Administração, que deu sequência aos correspondentes registros contábeis.

Ademais, ressaltou que o empreendimento foi integralmente executado, sem qualquer desvio de finalidade, tendo como reflexo, além do aumento patrimonial do Município, a melhora da qualidade de vida da população.

Nestes termos, entendendo não prosperarem as violações legais suscitadas na representação, pleiteou o reconhecimento de sua improcedência.

Subsidiariamente, na hipótese de esta Corte concluir de maneira diversa, pugnou pelo endereçamento das inconformidades ao campo das recomendações, dando-se quitação ao responsável, vez que os atos foram praticados com respaldo em pareceres técnico-jurídicos[4].

Após apresentação da defesa, os autos retornaram à Unidade Regional de Campinas.

Em sua manifestação, a **equipe de fiscalização** anotou que, excetuadas as cópias de decisões judiciais interlocutórias proferidas no bojo da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1003395-33.2018.8.26.0428, os demais documentos já constavam dos autos.

Feitas essas considerações, reiterou o posicionamento no sentido da **procedência da Representação**[5].

O processo foi submetido à manifestação da **Chefia de ATJ**, que sublinhou a discussão do caso também na esfera do Poder Judiciário, precisamente no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1003395-33.2018.8.26.0428 e da Ação Penal – Procedimento Ordinário nº 1005213-20.2018.8.26.0428, em trâmite na 2ª Vara do Foro de Paulínia.

[4] Evento 87.

[5] Evento 96.1.

Assim, tendo em vista a identidade entre as matérias, **propôs, inicialmente, o sobrestamento do feito**, com determinação para que a Fiscalização acompanhasse o deslinde das ações supracitadas.

Em **caráter subsidiário**, na hipótese de não ser acatada a sugestão, **opinou pela procedência dos fatos narrados**, apontando a generalidade da *Lei Municipal nº 3.313/2012*, a ausência de previsão orçamentária específica e o desrespeito a mandamentos da LDO[6].

O processo ficou **sobrestado por 180 (cento e oitenta) dias**[7].

Findo o prazo, e atendendo à proposta da ATJ, os autos seguiram para a **Unidade Regional de Campinas**, que informou que a Ação Penal ainda se encontrava em trâmite, não havendo juízo de condenação em 1º grau, e que a Ação Civil se encontrava sob segredo de justiça, obstando o seu acompanhamento[8].

O processo foi restituído à **Chefia de ATJ**, que repisou o parecer pela **procedência da Representação**[9].

De igual modo, o **MPC** pronunciou-se pela **procedência dos fatos noticiados**, fazendo destaque à ausência de legislação específica autorizadora, bem como à violação a preceitos da LDO, da Lei nº 4.320/64 e da Lei nº 101/00[10].

É o relatório.

GC-CCM/07.

---

[6] Evento 100.1.

[7] Evento 115.0.

[8] Evento 128.3.

[9] Evento 136.1.

[10] Evento 139.1.

SEGUNDA CÂMARA **GCCCM**

Sessão de: **20/02/2024** **Item nº 052**

Processo: **TC-00006168.989.18-4.**

Representante: Luciano Almeida Carrer (Secretário de Negócios Jurídicos à época).

Representada: Prefeitura Municipal de Paulínia.

Assunto: Comunica possíveis irregularidades referentes ao repasse de verba pública à sociedade empresária Residencial Bom Retiro SPE LTDA, a título de subvenção, sem qualquer autorização legal ou previsão na Lei Orçamentária Anual de 2016.

Advogados: César Henrique Bruhn Pierre (OAB/SP nº 317.733); Flávio Magdesian (OAB/SP nº 317.840); Rafael Barroso de Andrade (OAB/SP nº 391.425-B); Diego Pimenta Barbosa (OAB/SP nº 398.348-B); Gabriel Curci Tavares Risso (OAB/SP nº 400.324-B); Dieggo Ronney de Oliveira (OAB/SP nº 403.301); Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (OAB/SP nº 123.916); Augusto Neves Dal Pozzo (OAB/SP nº 174.392); João Negrini Neto (OAB/SP nº 234.092); Ana Cristina Fecuri (OAB/SP nº 125.181); Marcelo Pelegrini Barbosa (OAB/SP nº 199.877-B); e outros[11].

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE SUBSÍDIO A SOCIEDADE EMPRESÁRIA. EXECUÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE LOTEAMENTOS E CONJUNTOS HABITACIONAIS INSERIDOS NO PROGRAMA "MINHA CASA, MINHA VIDA". OS REPASSES SE AMOLDAM À CATEGORIA DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA. INOBSERVÂNCIA DE REQUISITOS ESTABELECIDOS NA LEI Nº 4.320/64 E NA LEI Nº 101/00. PROCEDÊNCIA. MULTA.

[11] Procuração no evento 51.

VOTO

Inicialmente, insta consignar que o deslinde da matéria perpassa, necessariamente, pela definição da natureza jurídica dos repasses.

Alegou o Representante que os subsídios se revestem, no plano administrativo e orçamentário, das características de subvenção econômica, porquanto destinados a cobrir despesas de custeio de entidades com finalidade lucrativa eventualmente beneficiadas.

A Defesa rebateu esse posicionamento, pontuando que, por se tratar de verbas direcionadas a investimentos em obras de infraestrutura, constituem despesas de capital, e não subvenções estatais a sociedade empresária.

Ao abordar o assunto, o *Parquet* de Contas delineou o seguinte:

> "(...) embora a legislação municipal denomine de subsídio os repasses efetuados aos entes privados com fins lucrativos, verifica-se que no caso concreto **o valor transferido assume todas as feições jurídicas de uma subvenção**, como defendido pela própria Procuradoria Municipal em seu parecer *(Evento 1.2, 90-107)*, uma vez que no plano administrativo e orçamentário o subsídio se operacionalizou por meio de subvenções destinadas a cobrir despesas das entidades eventualmente beneficiadas." (g.n).

Demais, esclarecedor trecho de decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União no bojo do TC-014.689/2014-6 (Acórdão nº 738/2017 – Plenário) , *in verbis*:

> **"As únicas possibilidades de transferência unilateral de recursos para empresas privadas com finalidade lucrativa são as mencionadas no parágrafo único do artigo 18 da Lei 4.320/1964, a título de subvenção econômica**:

> *"Art. 18 (...)*
>
> *Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:*
>
> *a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;*
>
> *b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais".*

Em consonância com a Lei 4.320/1964, **a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) também exige autorização por lei específica para transferência de recursos públicos ao setor privado**. Em acréscimo, **condiciona a operação ao atendimento das condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e à previsão orçamentária ou em créditos adicionais**:

> *"Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais."*

O descumprimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – que revela a irresponsável execução orçamentária, má gestão do dinheiro público e ofensa ao princípio da economicidade – constitui irregularidade grave e pode configurar ato de improbidade administrativa, a exemplo do disposto no art. 10, II e XI, da Lei 8.429/1992, sujeitando o responsável à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa, entre outras sanções." (g.n.).

Tecidas essas considerações, sigo na linha das convergentes manifestações dos segmentos técnicos e opinativos no sentido de que os subsídios se amoldam à hipótese de subvenção econômica.

Superado esse ponto, não vejo motivos para dissentir da instrução processual quanto à procedência dos fatos alegados.

Isso porque as razões defensórias não lograram afastar as ocorrências que indicam a inobservância dos requisitos fixados nos arts. 19 da Lei nº 4.320/64 e 26, *caput* e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisamente: (i) ausência de autorização legislativa específica; (ii) ausência de dotação orçamentária própria; e (iii) inobservância de critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016.

Dispõem o art. 19 e 21 da Lei nº 4.320/64:

> Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

De seu turno, prescreve o art. 26, *caput* e § 2º, da LRF:

> Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.
>
> (...)
>
> § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Quanto à ausência de autorização legislativa, convém assinalar que a Lei Municipal nº 3.313/2012 não supre a falta, vez que, conforme explanado pela Fiscalização, trata-se de lei genérica voltada à implantação do programa “Minha casa, minha vida”, não fazendo qualquer menção à entidade beneficiária.

Destaque-se que a própria Defesa, embora tenha contestado o enquadramento dos repasses à categoria das subvenções econômicas, reconheceu que as despesas realizadas sob esta modalidade devem ser precedidas das mencionadas exigências legais. Vejamos[12]:

> "Em que pese singularidade acima anotada, todavia, e já se adentrando ao mérito propriamente dito da denúncia oferecida, **faz-se mister frisar que não se discorda da afirmação de que a Lei federal nº 4.320/64 veda a concessão de ajuda financeira, a qualquer título, para entidades privadas com fins lucrativos, excepcionando apenas os casos de subvenção (transferências correntes) expressamente autorizadas por lei especial**. Do mesmo modo, e como salientado pelos denunciantes, a Lei Complementar nº 101/2000 exige, para tal hipótese, autorização por lei específica, atendimento às condições da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Ente concessor e previsão expressa no orçamento (LOA)." (g.n.).

Outrossim, acrescento que a liberação dos subsídios foi marcada pela informalidade, porquanto não materializada em instrumento documental apto a estabelecer as obrigações da entidade frente aos recursos recebidos.

Por último, cumpre anotar que, conquanto tenha sido invocado pela Defesa, a presente Representação não tem por escopo avaliar a regularidade da aplicação dos valores (até porque carente da formalização de termo de convênio ou instrumento congênere, conforme já salientado), mas, sim, o atendimento dos elementos condicionantes à efetivação das transferências.

Ante o exposto, na esteira das manifestações da Fiscalização, ATJ e MPC, **voto pela procedência da presente Representação**, acionando-se o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 e aplicando **multa de 160 (cento e sessenta) UFESP's ao Sr. José Pavan Júnior**, Prefeito do Município de Paulínia à época dos repasses, nos termos do art. 104, inciso II, do referido diploma legal.

[12] Evento 87.1.

Remetam-se cópias de peças deste processado ao Ministério Público Estadual, para as providências que reputar cabíveis.

Transitada em julgado a decisão, cumpridas todas as providências e determinações cabíveis e verificada a inexistência de novos documentos, **arquivem-se os autos**.