

AUDITORIA N. 932897

- Procedência:** Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Belo Horizonte – FMDCA
- Período:** 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014
- Partes:** Maria Gláucia Costa Brandão, secretária de Políticas Sociais de Belo Horizonte (19/6/2013 a 30/6/2014); Marcelo Alves Mourão, secretário adjunto de Assistência Social de Belo Horizonte (11/7/2012 a 18/6/2013); Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, secretária municipal adjunta de Assistência Social (1º/2/2008 a 10/7/2012); Rosilene Cristina Rocha, secretária municipal adjunta de Assistência Social (1º/1/2007 a 28/1/2008); Márcia Cristina Alves, presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA (4/3/2013 a 4/12/2015); Maria Izabel Catão Moreira, presidente do CMDCA (21/12/2012 a 3/3/2013); Regina Helena Cunha Mendes, presidente do CMDCA (7/6/2010 a 20/12/2012); Ananias Neves Ferreira, presidente do CMDCA (21/12/2009 a 6/6/2010); Débora Maria David da Luz, presidente do CMDCA (18/2/2009 a 21/12/2009); Lúcia Elena Santos Junqueira Rodrigues, presidente do CMDCA (21/12/2006 a 17/2/2009)
- Procuradores:** Tomáz de Aquino Resende – OAB/MG 43.268, atual procurador-geral do Município de Belo Horizonte; Rúsvel Beltrame Rocha – OAB/MG 65.805, procurador-geral do Município de Belo Horizonte à época; Hércules Guerra – OAB/MG 50.693, então procurador-geral adjunto do Município de Belo Horizonte; Adriana Miranda Ferreira Cardoso, OAB/MG 78.496; Cláudia Morais Melgaço, OAB/MG 105.687; Cristiana Duarte Portes, OAB/MG 123.805; Janine Silva Cabral Luchesi, OAB/MG 108.344; Jéssica Fernanda da Cunha Cruvinel, OAB/MG 133.564; João Victor Barrios Duarte, OAB/MG 87.307; Leonardo Augusto Gomes de Azevedo, OAB/MG 100.146; Luciano Pereira da Cruz, OAB/MG 131.095; Priscila Iacomini Felipe, OAB/MG 139.920; Vânia Faerman Rabello, OAB/MG 109.721 e Vitor Nogueira de Oliveira, OAB/MG 132.947
- Interessados:** Celso Penna Fernandes Júnior, Maria de Lurdes Rodrigues Santa Gema, Matilde Fazendeiro Patente – Promotores de Justiça da 23ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Cível de Belo Horizonte
- MPTC:** Sara Meinberg
- RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

AUDITORIA. FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PRELIMINAR. DEFESA DE AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS PELA PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO. CABIMENTO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO PARCIAL DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE

CONTAS. RECONHECIMENTO. MÉRITO. ACÚMULO DE SALDO FINANCEIRO. NÃO APLICAÇÃO DA INTEGRALIDADE DOS RECURSOS DISPONÍVEIS. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

1. O transcurso de mais de cinco anos entre a data da ocorrência de parte dos fatos objeto de fiscalização e o aperfeiçoamento da primeira causa interruptiva da prescrição autoriza o reconhecimento da prescrição parcial da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas [Lei Orgânica, arts. 110-E e 110-F, inciso I].

2. É legítima a defesa de agentes públicos municipais pela procuradoria jurídica do ente político-administrativo, uma vez que a ordem jurídica explicitamente confere à advocacia pública a competência para representar os entes federativos, ao mesmo tempo em que, de forma implícita, outorga a tal órgão a atribuição de defender os agentes públicos, pessoas naturais, por meio dos quais a Administração Pública expressa sua vontade, desde que tenham realizado a conduta no regular desempenho de suas atribuições [Constituição da República de 1988, art. 131; Lei Municipal n. 11.065/2017, art. 59, incisos II e V].

3. Considerando os achados de auditoria concernentes à baixa aplicação de recursos repassados ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA e as falhas na execução de programas municipais demonstradas na instrução probatória, faz-se necessária a expedição de recomendações, com vistas à melhoria do desempenho e maior efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

4. A fim de que o controle deste Tribunal seja exercido da forma mais apropriada, de modo a efetivamente contribuir para o aprimoramento da política municipal de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, assina-se prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do acórdão, para que os órgãos públicos municipais remetam a este Tribunal plano de ação que contemple as medidas necessárias para o cumprimento das recomendações constantes desta decisão.

Segunda Câmara

19ª Sessão Ordinária – 13/06/2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade instaurada com fundamento no Expediente n. 4422/2011/SP, à fl. 14, assinado pelo presidente desta Corte de Contas à época, conselheiro Antônio Carlos Andrada, que atendeu aos termos do Ofício n. 20/2011 – Sefapp-II, da 23ª Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude Cível de Belo Horizonte, às fls. 1 e 2, no qual foram requeridos dados sobre as prestações de contas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – FMDCA/BH relativos aos exercícios de 2007, 2008, 2009 e 2010, como também a realização de inspeção específica no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte.

A auditoria de conformidade foi incluída no plano das ações de controle e fiscalização deste Tribunal e realizada em cumprimento ao Ofício da Diretoria de Controle Externo dos Municípios n. 097, de 26/6/2014, à fl. 27, abrangendo o período de 1º/1/2007 a 30/6/2014. Teve como objeto o exame dos documentos e controles do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA/BH fornecidos pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, órgão deliberativo e controlador da política de atendimento, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

No relatório de auditoria elaborado pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, às fls. 91 a 118, foi apontado que a aplicação dos recursos do FMDCA/BH ficou aquém do valor repassado, acarretando um acúmulo de saldo financeiro de R\$12.872.087,91 (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil e oitenta e sete reais e noventa e um centavos), no período de 1º/1/2007 a 30/6/2014.

Em consequência do referido achado de auditoria, foi determinada a citação da Sr.^a Maria Gláucia Costa Brandão, à época secretária municipal de Políticas Sociais, a qual foi efetivamente realizada, conforme aviso de recebimento juntado à fl. 128 e defesa acostada às fls. 129 e 130.

Após a juntada da defesa pela aludida secretária, o então procurador-geral do Município de Belo Horizonte, Sr. Rúsvel Beltrame Rocha, alegando não ter sido tempestivamente cientificado sobre a citação expedida por este relator, requereu a reabertura do prazo de defesa, haja vista a ocorrência de falha na comunicação interna da Prefeitura, fls. 199 a 201.

Conforme despacho de fl. 225, o prazo de defesa foi devolvido à Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, que, por sua vez, apresentou as razões de justificativa às fls. 216 a 223.

Às fls. 248 a 382, foram juntados o Ofício n. 053/2015 – Sefapp-II, subscrito pelos promotores de justiça oficiais na 23ª Promotoria de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes desta Capital, e cópias de diversas ações civis públicas ajuizadas em face do Município de Belo Horizonte com vistas à proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, além de recomendações expedidas no período de 2009 a 2013.

Os autos retornaram à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, que elaborou o relatório complementar às fls. 384 a 393v, concluindo também pela existência do acúmulo de saldo financeiro de R\$12.872.087,91 (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil e oitenta e sete reais e noventa e um centavos), e pugnou pela citação dos agentes públicos municipais responsáveis pelas condutas omissivas que culminaram na formação de tal saldo.

Em cumprimento ao despacho de fl. 401/401v, os então secretários municipais de Assistência Social, Políticas Sociais e conselheiros do CMDCA foram regularmente citados. A defesa, às fls. 444 a 472, subscrita pelo procurador-geral do Município de Belo Horizonte, foi ratificada integralmente por todos os citados como responsáveis, fls. 434 a 443.

Após a juntada da defesa e de seus documentos anexos (fls. 475 a 1197), a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte produziu o relatório técnico de fls. 1273 a 1275, manifestando-se pela ilegalidade da representação jurídica de ex-agentes públicos municipais pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, bem como entendeu necessária a renovação da citação dos mencionados agentes públicos, para que promovessem a regularização da representação e/ou a apresentação de novas razões de defesa.

Devido ao despacho de fl. 1277, que determinou o retorno dos autos à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte para exame do **mérito** das razões de defesa, a unidade técnica produziu novo relatório, às fls. 1278 a 1291, no qual concluiu, em síntese, preliminarmente, pela ilegitimidade da defesa de ex-agentes públicos pela Procuradoria-Geral de Belo Horizonte; no mérito, entendeu pela aplicação de multa aos gestores responsáveis do FMDCA/BH pela não execução do saldo financeiro da ordem de R\$12.872.087,91 (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil e oitenta e sete reais

e noventa e um centavos), assim como pela aplicação da pena de inabilitação dos gestores para o exercício de cargos em comissão e de funções de confiança, dada a gravidade das infrações praticadas. Outrossim, sugeriu a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, a fim de regularizar atos e procedimentos na gestão dos recursos do FMDCA/BH, bem como a inclusão da fiscalização dos recursos de tal fundo no Plano de Auditoria Operacional deste Tribunal.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, admitido nos autos como interessado (vide despacho às fls. 1269 a 1270), apresentou as considerações de fls. 1320 a 1329, nas quais ratificou o entendimento pela ilegalidade da defesa de ex-agentes públicos municipais pela Procuradoria-Geral de Belo Horizonte e endossou, quanto ao mérito, o relatório conclusivo da unidade técnica.

O Ministério Público de Contas, às fls. 1345 a 1353, opinou pelo recebimento da defesa aduzida pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte em nome dos ex-agentes públicos municipais, assim como pelo reconhecimento da prejudicial de mérito da prescrição parcial da pretensão punitiva. No mérito, pugnou pela aplicação de multa aos membros do CMDCA, haja vista o monitoramento deficiente dos recursos disponibilizados para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como aos secretários municipais indicados pela unidade técnica, os quais deveriam ter adotado medidas para estimular a atuação do CMDCA. Ao final, defendeu a realização de fiscalização em autos apartados, independentemente da aplicação das sanções cabíveis no presente processo, assim como propôs a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão, visando à adequação da gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente à legislação vigente.

Após, os autos vieram-me conclusos.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar – Da legitimidade da defesa dos ex-agentes públicos municipais pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte

Tanto a unidade técnica, em seus relatórios de fls. 1273 a 1275 e fls. 1278 a 1291, quanto o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na manifestação de fls. 1320 a 1329, arguíram a suposta ilegitimidade da defesa, pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, dos ex-agentes públicos municipais arrolados como responsáveis pela gestão dos recursos do FMDCA/BH. Em síntese, alegaram a ausência de previsão legal para que a advocacia pública defenda agentes que não possuem mais vínculo com a Administração Pública.

Com efeito, a unidade técnica citou como fundamentos para sua conclusão, entre outros dispositivos, o art. 14-A, inciso VIII, da Lei Municipal n. 9.011/2005,¹ e os arts. 2º e 3º da Lei

¹ Lei n. 9.011/2005: art. 14-A – Compete à Procuradoria-Geral do Município: [...] VIII – representar os servidores públicos do Poder Executivo em ações judiciais e processos administrativos nos quais figurem como parte em razão de atos praticados no exercício regular de cargo ou função, desde que em consonância com as orientações gerais ou específicas previstas em regulamento.

Lei n. 7.169/1996: Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, entende-se por servidor a pessoa legalmente investida em cargo público ou função pública. Art. 3º - Os cargos públicos e as funções públicas são criados por lei, em número certo, com denominação própria, jornada de trabalho específica e remuneração pelos cofres públicos

Municipal n. 7.169/1996, que estabelece o Estatuto dos Servidores Públicos do Quadro Geral de Pessoal do Município de Belo Horizonte. Entendeu, diante do que dispõe a legislação, que “o plexo normativo aplicável à espécie só admite a representação, pela Procuradoria Jurídica, de pessoas no exercício de cargos públicos e funções públicas remuneradas pelos cofres públicos municipais”. Acrescentou que, conforme a legislação vigente, as funções desempenhadas pelos conselheiros do CMDCA, embora relevantes, não são remuneradas (Lei n. 8.069/1990, art. 89, e Resolução CMDCA/BH n. 110/2014, art. 5º).

Por sua vez, ao sustentar que a Constituição da República prevê, em seu art. 131, que compete à Advocacia Pública representar o ente federativo judicial e extrajudicialmente, bem como ao destacar o conceito amplo de agente público, que prescinde de remuneração e vínculo permanente com a Administração Pública,² o Ministério Público de Contas defendeu a legitimidade da defesa dos ex-secretários e conselheiros municipais pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte. Para tanto, o *Parquet* de Contas também colacionou a jurisprudência deste Tribunal consonante com a tese sustentada.

A meu ver, assiste razão ao Ministério Público de Contas. Ressalte-se, a propósito, as disposições de normas de âmbito nacional (como a Lei de Improbidade Administrativa)³ e, ainda, a compreensão corrente na doutrina de que agente público, em sentido amplo, é todo aquele que desenvolve atividade de interesse público, ainda que de forma transitória e sem remuneração. Por esse motivo, não se sustenta o argumento de que a Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte não poderia defender os ex-secretários municipais e ex-conselheiros do CMDCA elencados como responsáveis nestes autos.

Veja-se que a Lei Municipal n. 11.065/2017 (que revogou a Lei n. 9.011/2005) dispõe que cabe à Procuradoria-Geral a representação judicial do município (art. 59, II) **em qualquer juízo ou tribunal**. Ora, o município, enquanto ente abstrato, apenas realiza seus desideratos por meio das manifestações volitivas de seus agentes, pessoas naturais. Tais manifestações, por óbvio, devem ser consonantes com o ordenamento jurídico. Essa a razão da previsão do inciso V do mesmo art. 59, segundo o qual cabe à Procuradoria-Geral do Município a

[...] representação de servidores públicos do Poder Executivo em ações judiciais e processos administrativos nos quais figurem como parte em razão de atos praticados no exercício regular de cargo ou função, desde que em consonância com as orientações previstas em regulamento.

Diante de tais premissas, pode-se concluir, ressalvadas as diferenças entre processos judiciais e processos das Cortes de Contas, que:

- a) é atribuição inerente à Advocacia Pública defender o agente do Estado quando processado por atos por ele praticados no exercício da função pública, colimando o interesse público, tratando-se de função típica da Advocacia de Estado; b) essa atribuição

municipais.

² Citou como exemplo o art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), que assim dispõe: “Reputa-se **agente público**, para efeitos desta lei, **todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente e sem remuneração**, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas [...]”.

³ Art. 2º - Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego, função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

do advogado público está devidamente normatizada, prevista implicitamente na Constituição (art. 131) [...]; e) a defesa judicial do agente público patrocinada pelo Estado tem finalidade dúplice: defender o próprio Estado, porquanto o ato ou a política pública, no caso de condenação do agente público, sofreria a consequente nulificação pelo Judiciário; e prover os agentes públicos da segurança jurídica necessária ao desempenho de suas atribuições, constitucionais, legais e regulamentares.⁴

Insta salientar também a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que corrobora as considerações colacionadas acima, conforme excertos da ementa do AgRg no RHC 48222/PR, relatado pelo ministro Ribeiro Dantas, nos seguintes termos:

1. Aplicando-se a teoria dos poderes implícitos, reiteradamente aplicável pela jurisprudência pátria, cuja origem remete ao julgamento do caso *McCulloch versus Maryland* pela Suprema Corte americana, em 1819, **ao atribuir explicitamente à advocacia pública a representação dos entes da federação, implicitamente, incluiu de forma concomitante em seu rol de atribuições a defesa da conduta dos agentes públicos.**

2. Nos termos da teoria do órgão, a vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que a compõem, por meio da desconcentração administrativa. Nessa perspectiva, corolário da teoria do órgão é a teoria da imputação volitiva, cuja consequência é a imputação da vontade do órgão público à pessoa jurídica correlata. Os entes federativos manifestam, pois, sua vontade por meio de órgãos públicos. Por sua vez, os órgãos públicos são plexos de atribuições, que, por não serem dotados de estrutura biopsicológica, são integrados pelos agentes públicos, nos termos da teoria eclética para caracterização do órgão público. Por conseguinte, a atuação administrativa dos agentes públicos, por integrarem os próprios órgãos públicos, manifestam a própria vontade do ente federativo, o que possibilita alcançar a atribuição implícita de atuação da Advocacia Geral da União na defesa de atos dos agentes públicos imputados à União e demais entidades descentralizadas de direito público.

[...]

4. **A atuação da advocacia pública restringe-se aos casos em que os atos a serem defendidos vinculam-se estritamente ao exercício das atribuições constitucionais, legais e institucionais dos agentes públicos, caso em que há interesse público em fazê-lo, porquanto a conduta é imputada ao próprio ente federativo. Nesses casos, possível a defesa até mesmo na hipótese em que se discute a própria legalidade do ato praticado pelo agente, porquanto em seu favor milita presunção de legalidade.**

Importante perceber que o ato, em si, não é definido como ilícito pelo ordenamento, ou seja, a validade do ato administrativo será definida pela

sindicabilidade judicial, motivo pelo qual é possível a defesa do ato pela advocacia pública, desde que não seja flagrantemente contrário ao interesse público. Precedentes. (Grifos nossos).⁵

⁴ CARVALHO FILHO, Erasto Villa-Verde. **A defesa de agentes públicos pelos órgãos da Advocacia-Geral da União** – Função típica de advocacia do Estado. 2016. Disponível em: <www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/defesa-de-agentes-publicos-pelos-orgaos-da-advocacia-geral-da-uniao-16042016>. Acesso em: 17 jan. 2019.

⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RHC 48.222/PR, Rel. Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 16/2/2017, Dje de 24/2/2017.

Pelas razões expostas, em preliminar, não acolho a arguição da unidade técnica, no sentido de que a defesa dos ex-agentes municipais pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte nestes autos violaria a legislação. Assim, **considero regular** a defesa dos ex-secretários municipais e dos então conselheiros do CMDCA pelo órgão central de representação jurídica do Município de Belo Horizonte.

2.2 Prejudicial de Mérito – Da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas

De acordo com o relatório da auditoria de conformidade realizada no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA, fls. 91 a 118, a fiscalização deste Tribunal abrangeu o período compreendido entre 1º/1/2007 e 30/6/2014.

Para os processos autuados após 15/12/2011, aplica-se o prazo prescricional de cinco anos, nos termos dos arts. 110-E c/c art. 118-A, *caput*, da Lei Orgânica. Os presentes autos foram autuados em 30/10/2014, conforme informações constantes do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, aplicando-se ao caso, portanto, o prazo prescricional de cinco anos acima mencionado.

No caso em tela, por se tratar de uma auditoria, incide a causa de interrupção da prescrição descrita no art. 110-F, inciso I, da Lei Orgânica, a saber, a data do despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal. Tal despacho, assinado pelo então diretor de Controle Externo dos Municípios, é datado de **26/6/2014**, consoante se vê à fl. 27.

Assim, **reconhece-se a prescrição** da pretensão punitiva deste Tribunal no que toca aos fatos e condutas anteriores a 27/6/2009.

Em que pese o reconhecimento da **prescrição parcial** da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas, o que constitui impedimento à aplicação da sanção de multa em relação aos fatos e condutas ocorridos **anteriores a 27/6/2009**, nada impede que esta Corte determine aos gestores públicos a reparação de eventuais prejuízos pecuniários causados à municipalidade. Isso porque é imprescritível a ação de ressarcimento de danos ao erário, nos termos do art. 37, §5º, da Constituição de 1988.

2.3 Mérito

Conforme relatado, a presente auditoria teve por escopo a fiscalização dos recursos públicos manejados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA/BH no período de 1º/1/2007 a 30/6/2014.

De acordo com o relatório de auditoria, às fls. 91 a 118, foi repassado ao Fundo, em todo o período auditado, o valor total de R\$17.086.582,45 (dezessete milhões e oitenta e seis mil quinhentos e oitenta e dois reais e quarenta e cinco centavos).

Na conclusão de seu relatório, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios entendeu que a aplicação dos recursos repassados ao FMDCA/BH ficou aquém do montante recebido em todo o período auditado, resultando no acúmulo de saldo financeiro da ordem de R\$12.872.087,91 (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil e oitenta e sete reais e noventa e um centavos), correspondente a 75,33% do total manejado no período fiscalizado.

Foram apontadas as seguintes causas prováveis de tal achado: 1) morosidade na aplicação dos recursos, por diversos entraves quanto a sua tramitação, que obedecia a diversas etapas, o que fazia com que grande parte dos processos não fosse concluída dentro do exercício; 2) número reduzido de servidores, em determinados períodos, atuando no CMDCA/BH, o que dificultou

a tramitação dos processos; 3) reduzido número de convênios efetuados, devido à restrição decorrente da Lei Municipal n. 7.427/1997; 4) reduzido número de entidades cadastradas pela SMAAS para a prestação de serviços e ações previstos nos convênios celebrados com recursos do FMDCA/BH.

No tocante à responsabilização, a equipe de auditoria imputou responsabilidade aos titulares das secretarias municipais vinculadas ao FMDCA/BH no período de 2007 a 2014 (Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMAAS e Secretaria Municipal de Políticas Sociais – SMPS).

A seu turno, no relatório técnico às fls. 384 a 393v, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte imputou aos presidentes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/BH no período de 1º/1/2007 a 30/6/2014, as seguintes condutas:

- Não instituição de mecanismos capazes de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, as garantias sociais que a Constituição da República afiançou, consoante o *caput* do art. 227;
- Não instituição de mecanismos e/ou ausência de controle das ações de execução da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- Ausência de proposição de modificação na estrutura da Administração Municipal, relativamente aos órgãos e unidades ligados à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- Ausência de realização de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência, bem como do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente do Município de Belo Horizonte;
- Ausência de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo;
- Ausência de instituição de outras formas de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo;
- Ausência de monitoramento e fiscalização dos programas, projetos e ações financiados com os recursos do Fundo, segundo os critérios e meios definidos pelo Conselho;
- Ausência de solicitação, aos responsáveis, de informações quanto ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo.

Em relação a tais condutas, foram elencados como responsáveis, no âmbito do CMDCA/BH:

1. Lúcia Elena dos Santos Junqueira Rodrigues: período de 21/12/2006 a 17/2/2009;
2. Débora Maria David da Luz: período 18/2/2009 a 21/12/2009;
3. Ananias Neves Ferreira: período de 21/12/2009 a 6/6/2010;
4. Regina Helena Cunha Mendes: período de 7/6/2010 a 20/12/2012;
5. Maria Izabel Catão Moreira: período de 21/12/2012 a 3/3/2013;
6. Márcia Cristina Alves: período de 4/12/2012 a 4/12/2015.

As condutas ilegais imputadas aos ex-secretários municipais foram as seguintes:

- Não instituição de mecanismos capazes de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, as garantias sociais que a Constituição da República afiançou;
- Ausência de estratégia de implementação de planos, programas e projetos de desenvolvimento social;

- Ausência de planejamento, coordenação e execução de programas e atividades de promoção nas áreas de desenvolvimento comunitário e assistência social básica;
- Ausência de estabelecimento de diretrizes técnicas para a execução das atividades, conforme sua área de atuação.

Em relação a tais condutas, foram elencados como responsáveis:

1. Maria Gláucia Costa Brandão, secretária municipal de Políticas Sociais: período de 19/3/2013 a 30/6/2014;
2. Marcelo Alves Mourão, secretário municipal adjunto de Assistência Social: período de 10/7/2012 a 18/6/2013;
3. Elizabeth Engert Milward Almeida Leitão, secretária municipal adjunta de Assistência Social: período de 1º/2/2008 a 10/7/2012;
4. Rosilene Cristian Rocha, secretária municipal adjunta de Assistência Social: período de 1º/1/2007 a 28/1/2008.

À vista das condutas imputadas aos referidos agentes, entendo necessário tecer algumas considerações, indispensáveis para a formação do juízo de convencimento e adoção da decisão mais adequada por parte deste Tribunal em relação à matéria examinada nestes autos.

Primeiramente, faz-se mister reiterar que o presente processo trata de auditoria de conformidade, tendo como objeto a fiscalização da documentação e dos controles do FMDCA/BH no período de 1º/1/2007 a 30/6/2014.

Conforme mencionado, a equipe de auditoria verificou acúmulo de saldo financeiro no FMDCA/BH no período auditado.

De acordo com a manifestação da Promotoria de Justiça e Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – Cível de Belo Horizonte, datada de 7/7/2015, às fls. 248 e 249, a baixa execução do FMDCA/BH “vem prejudicando o oferecimento de serviços, programas e projetos para a área da infância e da juventude”, o que motivou a aludida Promotoria a expedir diversas recomendações e ajuizar várias ações civis públicas em face do Município de Belo Horizonte, visando à melhoria da rede de atendimento à criança e ao adolescente.

Consoante petição inicial das referidas ações judiciais, às fls. 252 a 345, o Ministério Público Estadual, no exercício de suas competências, insurgiu-se contra problemas verificados em programas destinados à promoção e defesa da infância e da adolescência e, também, contra situações específicas envolvendo a política municipal de acolhimento: adolescente com situação jurídica definida em acolhimento institucional, devido à não implementação do programa Família Acolhedora, com guarda subsidiada; falta de vagas na rede de acolhimento familiar e institucional; necessidade de tratamento especial para gestantes usuárias e dependentes de substâncias entorpecentes e álcool; mau funcionamento da Central de Vagas.

Nesse contexto, ao mesmo tempo em que foi verificada a baixa execução do FMDCA/BH, a documentação apresentada pelo *Parquet* estadual indica a ocorrência de graves consequências aos direitos da criança e do adolescente, em virtude da não implementação a contento de políticas e programas pelo Município de Belo Horizonte.

A respeito, constata-se que, no relatório de auditoria, às fls. 108 e 109, foram assinalados os seguintes efeitos decorrentes do acúmulo de saldo financeiro do FMDCA/BH: crescimento na falta de aplicação de recursos disponíveis do FMDCA/BH em benefício das crianças e adolescentes de Belo Horizonte (real), diminuição no atendimento a crianças e adolescentes

em situação de risco (real) e possível aumento nos indicadores de violência em razão da exposição de crianças e adolescentes a situações de risco (potencial).

Todavia, por se tratar de auditoria de conformidade, não foi incluída no escopo a avaliação das causas, tampouco das consequências, da não aplicação da totalidade dos valores repassados ao FMDCA/BH.

Conforme se extrai da leitura do relatório de auditoria, dos estudos técnicos e da defesa apresentada, **a implementação de planos, programas e projetos voltados para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no âmbito de Belo Horizonte, de acordo com a legislação aplicável, pressupõe a atuação de diferentes órgãos, envolvendo não apenas secretarias municipais, a SMASS e a SMPS,⁶ à época, bem como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA.**

No tocante à promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, cumpre observar o art. 227 da CR/88, que estabelece, *in verbis*:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/1990, prevê a municipalização do atendimento como uma das diretrizes da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, com a instituição de conselhos municipais, em cujas atribuições se incluem a criação e manutenção de programas específicos e a preservação de fundo municipal vinculado ao respectivo conselho, conforme disposto no art. 88 do ECA.

Nessa esteira, foi editada a Lei Municipal n. 8.502/2003, que dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente por parte do Município de Belo Horizonte, na qual foram estabelecidas as competências do CMDCA, *in verbis*:

Art. 6º O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA – é um órgão deliberativo e controlador da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 7º Compete ao CMDCA:

I - expedir norma sobre criação e manutenção de programa de assistência social de caráter supletivo e de serviço especial;

II - autorizar a instituição de entidade governamental para efetivação do disposto no inciso I ou o estabelecimento de consórcio intermunicipal para atendimento regionalizado;

⁶ Com a publicação da Lei Municipal n. 11.065/2017, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Município de Belo Horizonte, à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC, atual denominação da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, foram incorporados os direitos e obrigações da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional e da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos e Cidadania, cabendo-lhe, entre outras atribuições, a articulação e as atividades relativas à política de garantia de igualdade de direitos e cidadania para a preservação, defesa e inclusão de crianças, adolescentes e jovens, consoante art. 42, III, “a”.

- III - participar da formulação de programa e serviço social de que trata o inciso I do art. 2º;
- IV - definir as prioridades da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- V - controlar as ações de execução da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- VI - regular o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CMDCA;
- VII - solicitar ao prefeito a indicação de conselheiros titular e suplente, em caso de vacância ou término de mandato de representante do Executivo;
- VIII - opinar sobre a elaboração do orçamento municipal, na parte referente à matéria objeto desta Lei;
- IX - opinar sobre a destinação de recurso e espaço público para programação cultural, esportiva ou de lazer voltada para a infância e a juventude;
- X - acompanhar e avaliar a atuação dos conselheiros tutelares, verificando o cumprimento integral dos seus deveres institucionais;
- XI - gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alocando recursos para programa de entidades governamental e não-governamental voltadas ao objeto desta Lei;
- XII - dispor sobre o Regimento Interno do CMDCA, no caso do Regimento Interno dos conselheiros tutelares, quando da elaboração contar com processo prévio de participação dos conselheiros tutelares;
- XIII - inscrever programa de entidades governamental e não-governamental, especificando regime de atendimento e mantendo atualizado o registro de informações, em conformidade com o art. 90 da Lei Federal nº 8.069/90;
- XIV - propor modificação na estrutura da Administração Municipal, relativamente aos órgãos e unidades ligados a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Por meio da Lei n. 9.011/2005, que dispunha sobre a estrutura organizacional da administração direta do Poder Executivo de Belo Horizonte, coube à SMPS e à SMAAS, consoante art. 42, II e VII, art. 45, I, III, e VI, e art. 81, II, as atribuições de coordenação da estratégia de implementação de planos, programas e projetos de desenvolvimento social, gerir os fundos municipais, inclusive o da criança e do adolescente, planejar, coordenar e executar programas e atividades de inclusão produtiva e de promoção nas áreas de desenvolvimento comunitário e assistência social básica, assim como estabelecer as diretrizes técnicas para a execução das atividades, conforme sua área de atuação.

Posteriormente, tal lei foi revogada pela Lei Municipal n. 11.065/2017, sendo atribuídas à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC atribuições da SMPS e da SMAAS.

Faz-se mister observar que as falhas assinaladas pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte remetem a deficiências/omissões no planejamento, execução ou fiscalização de programas e ações envolvendo a política municipal voltada aos direitos da criança e do adolescente.

Reitere-se que não estava incluída no escopo da auditoria a avaliação das causas e das consequências pela não aplicação da totalidade dos valores repassados ao FMDCA/BH no período fiscalizado.

Nesse contexto, entendo que não cabe imputar aos secretários municipais à época, nem aos presidentes do CDMCA, de forma individual, a responsabilidade pelas condutas ilegais apontadas pela unidade técnica, uma vez que **a não aplicação da totalidade dos recursos**

repassados ao FMDCA/BH, isoladamente, não constitui irregularidade passível de punição, porquanto não foi fixado na legislação percentual a ser aplicado. Ademais, há que se destacar que a realização de ações, programas e políticas abrangem diversos órgãos e atores.

Veja-se que tal entendimento está em consonância com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, alterada pela Lei n. 13.655/2018, a qual estabelece que na interpretação das normas sobre gestão pública serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (art. 22). Tal regra busca aproximar o controlador da realidade, na medida das suas competências, de modo que as suas decisões não sejam desconectadas dos fatos concretos que ensejaram sua atuação. O objetivo é **orientar o controle para soluções pragmáticas**, de forma alguma descoladas da legalidade, mas que pressuponham a avaliação do contexto no qual a conduta examinada foi praticada. Sobressai, portanto, a função instrumental do Direito, dando-se destaque às circunstâncias da vida real que orientaram ou justificaram determinada conduta do gestor.⁷

Lado outro, tendo em vista os achados de auditoria concernentes à baixa aplicação de recursos repassados ao FMDCA e as falhas na execução de programas municipais reveladas na instrução probatória, notadamente a documentação encaminhada pelo Ministério Público Estadual, **faz-se necessário que o Município de Belo Horizonte adeque a gestão dos recursos com vistas à melhoria do desempenho e maior efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.**

Nesse contexto, com fundamento no art. 71, IX, da CR/88 c/c o art. 275, III, do Regimento Interno, assino prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do acórdão, para que a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA remetam a este Tribunal plano de ação com vistas à melhoria do desempenho e da efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Para tanto, os presentes autos devem ser encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, para o monitoramento do cumprimento desta decisão

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em preliminar, **entendo legítima a defesa dos ex-secretários municipais e dos então conselheiros do CMDCA pelo órgão central de representação jurídica do Município de Belo Horizonte**, em consonância com o art. 131 da CR/88, o disposto no art. 59, incisos II e V da Lei Municipal n. 11.065/2017, e nos precedentes decisórios deste Tribunal, consubstanciados no Recurso Ordinário n. 969630 e na Consulta n. 833220.

Em sede de prejudicial de mérito, **reconheço a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal** em relação aos fatos e condutas anteriores a 27/6/2009, haja vista o transcurso de mais de cinco anos entre a data de ocorrência de parte dos fatos e o aperfeiçoamento da

⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Comentários à Lei n. 13.655/2018 (Lei de Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 57-58.

primeira causa interruptiva da prescrição, conforme disposto nos arts. 110-E e 110-F, inciso I, da Lei Orgânica.

No mérito, com fundamento no art. 71, IX, da CR/88 c/c o art. 275, III, do Regimento Interno, assino prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do acórdão, para que a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA/BH remetam a este Tribunal **plano de ação para gestão dos recursos do Fundo**, com vistas à melhoria do desempenho e da efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, com cronograma de aplicação dos recursos ainda disponíveis, descrevendo os programas e projetos, número de crianças e adolescentes a serem atendidos e responsável pela execução. Deverão ser encaminhados, ainda:

- Diagnósticos relativos às políticas e programas de atendimento à infância e à adolescência, bem como do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente do Município de Belo Horizonte, com atenção especial às áreas de risco sócioeconômico-cultural;
- Histórico de aplicação dos recursos do Fundo entre o período de 2009 a 2015, citando os programas e projetos, com especificação dos valores destinados e as datas;
- Relatório quanto ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo, bem como os critérios de avaliação definidos pelo Conselho.

Adverta-se que o descumprimento do prazo acima fixado poderá sujeitar os responsáveis ao previsto no art. 85, III, da LC. n. 102/2008.

Determino que os presentes autos sejam encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, para o monitoramento do cumprimento desta decisão.

Determino, outrossim, a inclusão da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA na matriz de risco de planejamento que norteará as ações de fiscalização deste Tribunal, para monitoramento por meio de auditorias futuras, na forma do 291, inciso II, do Regimento Interno, caso não sejam implementadas as recomendações constantes desta decisão. Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** reconhecer, em preliminar, a legitimidade da defesa dos ex-secretários municipais e dos então conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA pelo órgão central de representação jurídica do Município de Belo Horizonte, em consonância com o art. 131 da CR/88, o disposto no art. 59, incisos II e V da Lei Municipal n. 11.065/2017, e nos precedentes decisórios deste Tribunal, consubstanciados no Recurso Ordinário n. 969630 e na Consulta n. 833220; **II)** reconhecer, em sede de prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em relação aos fatos e condutas anteriores a 27/6/2009, haja vista o transcurso de mais de cinco anos entre a data de ocorrência de parte dos fatos e o

aperfeiçoamento da primeira causa interruptiva da prescrição, conforme disposto nos arts. 110-E e 110-F, inciso I, da Lei Orgânica; **III**) assinar prazo de 60 (sessenta) dias, no mérito, a contar da publicação do acórdão, com fundamento no art. 71, IX, da CR/88, c/c o art. 275, III, do Regimento Interno, para que a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA/BH remetam a este Tribunal plano de ação para gestão dos recursos do Fundo, com vistas à melhoria do desempenho e da efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, com cronograma de aplicação dos recursos ainda disponíveis, descrevendo os programas e projetos, número de crianças e adolescentes a serem atendidos e responsável pela execução, devendo ser encaminhados, ainda: **a)** diagnósticos relativos às políticas e programas de atendimento à infância e à adolescência, bem como do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente do Município de Belo Horizonte, com atenção especial às áreas de risco sócioeconômico-cultural; **b)** histórico de aplicação dos recursos do Fundo entre o período de 2009 a 2015, citando os programas e projetos, com especificação dos valores destinados e as datas; **c)** relatório quanto ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo, bem como os critérios de avaliação definidos pelo Conselho; **IV**) advertir que o descumprimento do prazo acima fixado poderá sujeitar os responsáveis ao previsto no art. 85, III, da LC. n. 102/2008; **V**) determinar que os presentes autos sejam encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, para o monitoramento do cumprimento desta decisão; **VI**) determinar a inclusão da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA na matriz de risco de planejamento que norteará as ações de fiscalização deste Tribunal, para monitoramento por meio de auditorias futuras, na forma do 291, inciso II, do Regimento Interno, caso não sejam implementadas as recomendações constantes desta decisão; **VII**) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de junho de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

rp/ms

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**