



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Processo n: 958369

Natureza: Tomada de Contas Especial (TCE)

Tomador: Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS)

Prestador: Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais (ACI/MG)

Município: Belo Horizonte

Ano de referência: 2016

1-Introdução

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) n. 01-007.224/15-83, instaurada pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) em 27/12/2014 por meio da Portaria SMAAS nº 019, fls. 10/11 do anexo 2, com o objetivo de apurar a responsabilidade e quantificar possível dano em razão de irregularidades verificadas na prestação de contas do Convênio nº 01-177.277/10-44 celebrado entre a *Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais* (ACI/MG) e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 1/2/2011 e encerrado em 28/2/2014.

O repasse foi efetuado por meio de Recursos Oriundos do Tesouro (ROT), cuja finalidade era o atendimento em domicílio a duzentos idosos, visando à manutenção de vínculos familiares, prevenção do confinamento, preservação da integridade e a melhoria da qualidade de vida do idoso, dentre outros objetivos, fl. 32/33, anexo 02

A Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial (CPTCE) elaborou o relatório de fls. 03 a 18, anexo 1, e apurou que a ACI/MG, na pessoa de seu representante legal *Jorge Roberto Afonso de Souza Silva*, deverá restituir ao erário municipal a quantia de R\$ 173.639,20 (cento e setenta e três mil, seiscentos e trinta e nove reais e vinte centavos).

Conforme relatório elaborado pelo órgão de Controle Interno, fls. 60 a 70, Anexo 1, foi atribuída responsabilidade à ACI/MG pelo dano aos cofres públicos no valor histórico equivalente ao apurado no relatório da CPTCE de R\$ 173.639,20 (cento e setenta e três mil, seiscentos e trinta e nove reais e vinte centavos), o qual, atualizado até a data do relatório (5 de agosto de 2015), importava R\$195.670,39 (cento e noventa e cinco mil, seiscentos e setenta reais e trinta e nove centavos).

Em 8 de setembro de 2015, os autos receberam o n. 958369, sendo procedida sua distribuição, fl. 5, v. 1 ao conselheiro relator Wanderley Ávila, em 20 de outubro de 2015, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

fundamento no § 3º do art. 245 da Resolução n. 12 de 2008, Regimento Interno do TCEMG, que determinou a análise da TCE por esta Coordenadoria.

Após exame criterioso dos fatos e da documentação anexada nos presentes autos, a Unidade Técnica identificou a entidade conveniente Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais – ACI/MG, CNPJ: 08.160.198/0001-82, com sede na Rua São Paulo, 1071, sala 605, Centro, Belo Horizonte/MG, como responsável pelo dano ao erário no montante de **R\$240.333,25** (duzentos e quarenta mil, trezentos e trinta e três reais e vinte e cinco centavos), item 3 e subitens do relatório técnico, fls. 13 a 20 v, do v.1.

A ACI/MG era representada à época pelo presidente, Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, CPF: 014.503.306-65, residente à Rua Lignito, 36, Santa Efigênia, Belo Horizonte/MG (gestão de 3/7/2006 a 3/7/2016), sobre o qual foi atribuída responsabilidade solidária pelo dano, item 3.3 e subitens do relatório técnico fls. 13 a 20v, do v.1.

O dano apurado deve ser atualizado pela tabela do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais, tomando-se como marco inicial a data de ocorrência do crédito na respectiva conta corrente bancária, em conformidade com o inciso III do art. 25 da IN/TCEMG nº 03/2013.

No estudo técnico foram constatadas irregularidades atribuídas ao Sr. Marcelo Alves Mourão, descritas nos itens 3.2.2, 3.2.3 e 3.4 do relatório técnico, fls.12 a 13 e fl. 20v, do v.1, bem como a irregularidade descrita no item 3, fls. 10 a 11v do v.1, atribuída à Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, ambos secretários adjuntos de assistência social à época dos fatos.

Também foi verificada a irregularidade abordada no item 3 do relatório técnico, fls. 10 a 11v, do v.1, de responsabilidade da servidora da SMAAS, Arlene de Mendonça Correia.

Após conclusão do relatório técnico, os presentes autos foram encaminhados ao Conselheiro Relator que, com fundamentado no art. 166, inciso I e §1º, inciso II do Regimento Interno, e ainda no art. 77, inciso I, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008, determinou a citação dos responsáveis, fl. 22 e 22v, do v.1.

O Sr. Marcelo Alves Mourão, a Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão e a Sra. Arlene de Mendonça Correia apresentaram defesas e respectiva documentação instrutória, anexadas às fls. 44 a 129, do v.1.

A Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais, o Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, bem como o Sr. Leonardo de Araújo Ferraz, atual responsável pelo Controle Interno, não se manifestaram no prazo determinado, embora regularmente citados, conforme atesta o Termo de Certidão e Encaminhamento de fl. 130.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Atendendo à determinação de fl. 130, esta Unidade Técnica examina as defesas apresentadas.

2. Exame das Defesas

2.1- Foi apontado no item 3.2.2 do relatório técnico, fl. 12, v.1, o descumprimento pelo Secretário Municipal Adjunto de Assistência Social, Marcelo Alves Mourão, do prazo previsto no art. 6º da INTCMG n. 03/2013. Apesar de haver instaurado a TCE n. 01.007.224/15-83 em 27/12/2014, só comunicou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) em 8/4/2015 (data em que o ofício SMAAS/EXTER n. 144/2015 foi protocolado, fl. 19), quando deveria tê-lo feito até o quinto dia útil do mês subsequente ao da instauração.

A gestão do Sr. Marcelo Alves Mourão compreendeu o período entre 10/7/2012 a 1º/1/2017, fls. 144 e 145, do v.1.

2.1.1- Defesa apresentada pelo Sr. Marcelo Alves Mourão, fls. 44 a 51.

Segundo o defendente, a inobservância do prazo previsto para comunicação ao Tribunal sobre a instauração da TCE constitui vício formal, que não pode invalidar o ato.

Entende que se a INTCMG n.03/2013 estabelece determinada forma como requisito para realização do ato, não pode o administrador deixar de observá-la. Entretanto, pondera que a análise entre a adequação da forma à instrução normativa exige uma avaliação razoável pelo Tribunal.

Como a TCE foi instaurada em 27/12/2014, alega não ser razoável a exigência de encaminhamento ao Tribunal de todas as informações contidas no art. 6º da INTCMG n. 03/2013 até o quinto dia útil do mês de janeiro de 2015, uma vez que teria menos de dez dias úteis para enviar as informações ao TCEMG.

Alega que o vício de forma não afetou a órbita do processo administrativo, tendo em vista que a sequência dos atos que antecedeu esta formalidade foi devidamente concluída, como a instauração da TCE pela autoridade competente, cuja finalidade era obter o ressarcimento ao erário.

2.1.2- Análise Técnica

Salienta-se que “todas as informações contidas no art. 6º da INTCMG n. 03/2013” a que se refere a defesa, diz respeito a três informações, a saber: o motivo da instauração da tomada de contas especial; o valor do dano, ainda que estimado; e o valor do contrato, convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere celebrado pelos jurisdicionados, na hipótese de instauração da tomada de contas especial pela ausência de prestação de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

No entanto, tem-se que entre a data prevista para apresentação da prestação pela ACI/MG (29/4/2014) e a data da instauração da TCE (27/12/2014), transcorreram-se duzentos e trinta e oito dias. Portanto, não prospera o argumento apresentado pelo Sr. Alves Mourão de que tinha menos de dez dias úteis para ter adotado as medidas administrativas objetivando determinar o motivo da instauração da TCE, estimar o valor do dano, bem como conhecer o valor do convênio celebrado.

A Administração Pública, ao assinar convênios e seus aditivos com entidades privadas para execução de uma finalidade pública, obriga-se, por impositivo legal, a registrar no cronograma físico-financeiro, a contribuição financeira de cada parceiro ou de apenas um deles quando o regular cumprimento do objeto assim o exigir.

Do mesmo modo, o setor de prestação de contas de convênios do órgão repassador de recursos para notificação do conveniente inadimplente com sua prestação de contas ou para adoção de medidas administrativas, deve dispor da razão que motivou a notificação, e se for o caso, ter conhecimento do montante devido, visando atender o princípio da ampla defesa e do contraditório.

Chancelar tal comportamento, destituído de amparo legal, sob o manto de se tratar de mero vício formal que não prejudicou o andamento do processo ou que não configurou dano ao erário, além de não contribuir para dar efetividade às normas emanadas por esta Corte de Contas, serve de estímulo para que cada gestor defina os seus próprios prazos em função de suas conveniências e interesses, comportamento que não se alinha com o princípio da legalidade e com o interesse público.

Assim, as alegações trazidas pela defesa não foram capazes de alterar o apontamento constante no item 3.2.2 do relatório técnico de fl. 12v, v. 1.

2.2- Foi apontado no item 3.2.3 do relatório técnico, fl. 13, v.1, que a instauração do processo de TCE foi procedida por meio da Portaria SMAAS n. 019/2015, publicada em 27/12/2014, fls. 10 e 11, do anexo 2, ao passo que o encaminhamento dos autos ao TCEMG ocorreu em 10/8/2015, fl. 1, v.1, isto é, duzentos e vinte e seis dias após a publicação da referida portaria, em desacordo com o prazo estabelecido no art. 17 da INTCMG n. 013/2013.

2.2.1-Defesa apresentada pelo Sr. Marcelo Alves Mourão, fls. 44 a 51.

Sobre este item, esclarece que, desde o período em que foi instaurada a TCE até o envio dos autos ao Tribunal, a SMAAS passava transição do seu quadro de funcionários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Acrescenta que, em 22/4/2013, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte celebrou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, fls. 52 a 63, do v.1, originário do inquérito civil n. 0024.12.006.355-7, cujo objetivo foi promover a extinção gradativa do vínculo jurídico existente entre a PBH e três mil cento e trinta e três pessoas contratadas pela Associação Municipal de Assistência Social (AMAS), lotadas inclusive na SMAAS.

Para que houvesse o cumprimento integral do TAC, a SMAAS envidou esforços para obter a substituição dos funcionários contratados por servidores efetivos aprovados em concurso público, o que demandou uma transição do quadro de funcionários entre 2013 a 2016.

Sustenta que a INTCMG n. 03/2013 exigia que a TCE fosse conduzida por servidores públicos. Entretanto, os servidores públicos com os quais a SMAAS contava à época, ora executavam as funções da unidade, ora estavam envolvidos em comissões, entre elas a CPTCE, ora com a capacitação dos novos servidores, impactando em tarefas executadas pela SMAAS.

Alega que os autos de TCE foram encaminhados à Controladoria Geral do Município (CGM) em 13/5/2015, fl. 25, do anexo 1, que solicitou algumas informações acerca do conteúdo constante nos autos, fls. 26 e 27. Cumpridas as diligências requeridas, os autos foram novamente encaminhados à CGM em 8/6/2015, fls. 28 a 32, e remetidos ao **TCEMG** em 10/8/2015.

Avalia que, apesar do envio fora do prazo, o processo não deixou de ser devidamente formalizado e instruído, como também não acarretou dano ou prejuízo ao erário e vislumbra que sejam considerados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade quanto à multa que se pretende aplicar.

Salienta que a Lei Complementar n. 102, de 17/1/2008 admite ao Tribunal considerar, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, para a devida aplicação da multa, conforme dispõe o art. 89. Ressalta que não houve recusa no cumprimento de suas obrigações, para que haja aplicação de uma multa, cuja finalidade é coagi-lo quanto à obediência da norma, razão porque não seria cabível a aplicação de multa-coerção.

2.2.2- Análise Técnica

De acordo com o art.17 da INTCMG n. 03/2013, os autos da TCE serão encaminhados ao Tribunal, para julgamento, em até 120 (cento e vinte) dias, contados da data da instauração do procedimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Porém, a Unidade Técnica constatou que a TCE foi instaurada em 27/12/2014, fls. 10 e 11, do anexo 2, ao passo que o encaminhamento dos presentes autos ao TCEMG ocorreu em 10/8/2015, fl. 1, do v.1, isto é, duzentos e vinte e quatro dias após a data da instauração do procedimento.

O conhecimento das causas que, segundo a defesa, concorreram para o atraso no encaminhamento dos presentes autos ao TCEMG, em atendimento à determinação contida no art. 17, da INTCMG n. 03/2013, permite questionar a razão de não se solicitar ao Conselheiro Presidente a prorrogação de prazo.

Há que se observar que, acordo com o TAC de fls. 52 a 63, de janeiro a junho de 2015 todos os aprovados em concurso público já deveriam ter sido nomeados para substituição dos prestadores de serviços da AMAS. Assim, na data prevista para encaminhamento dos autos da TCE (26/04/2015), a maioria do pessoal da SMAAS já havia sido nomeada.

O princípio da celeridade processual, positivado no ordenamento jurídico no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição da República de 1988, prenuncia que os processos devem desenvolver-se em tempo razoável, de modo a garantir a utilidade do resultado alcançado ao final da demanda.

A tempestividade na instauração, na apuração dos fatos e na instrução da TCE é requisito de eficácia, pois o longo decurso de prazo pode aumentar o prejuízo sofrido, dificultar ou até mesmo impossibilitar seu ressarcimento. Daí a necessidade de se observar os prazos legais de cada fase da TCE.

Destaca-se que, de acordo com o §1º do art. 10 do Decreto Municipal n. 15.476, de 6 de fevereiro de 2014, o prazo para processamento, instrução, emissão de Relatório Circunstanciado por parte da CPTCE, medidas saneadoras e aprovação pela autoridade competente é de sessenta dias, contados da data de instauração do procedimento.

Conforme dispõe o §2º do citado artigo, decorrido o prazo previsto no §1º, os autos da TCE deveriam ter sido remetidos à CGM para emissão do Relatório Conclusivo e encaminhamento ao **TCEMG**.

Como a instauração da TCE ocorreu em 27/12/2014, e o encaminhamento à CGM em 13/5/2015, constata-se que houve descumprimento do §1º do art. 10 do Decreto Municipal n. 15.476/2014, determinando o atraso da remessa dos autos a esta Corte de Contas.

A CGM destacou em seu relatório à fl. 36, do anexo 1, o descumprimento de prazo por parte do Sr. Marcelo Alves Mourão, ocasião em que não apresentou as justificativas que ora sustentam sua defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Portanto, esta Unidade Técnica mantém a irregularidade descrita no item 3.2.3 do relatório técnico de fl. 13, entendendo pertinente a aplicação de multa prevista no inciso VII, do art. 85, da Lei Complementar n. 102/2008-

Contudo, a multa caso aplicada, deve guardar proporção, de modo que desempenhe seu papel coercitivo, em consonância com os critérios de suficiência e compatibilidade.

2.3- Foi apontado no item 3.4 do relatório técnico, fl.20, do v.1, que a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social promoveu a atualização monetária do valor apurado, mas omitiu-se em relação aos juros de mora previstos no art. 25 da INTCMG n. 03/2013.

2.3.1-Defesa apresentada pelo Sr. Marcelo Alves Mourão, fls. 44 a 51.

Em relação a este item, esclarece que a competência para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano pertence à CPTCE, a qual desenvolve toda a formalização e instrução do procedimento, finalizando-o com relatório conclusivo, conforme se extrai dos artigos 8º e 11 da INTCMG n. 03/2013.

Prossegue argumentando que é atribuição da CPTCE a elaboração do relatório conclusivo contendo o demonstrativo financeiro do débito com o valor original, suas atualizações e seus acréscimos legais, conforme estabelece o item V do Anexo Nota de Conferência.

Aduz que a competência é um dos elementos que compõem a elaboração de um ato administrativo, tendo característica vinculada. Nesse passo, alega que é atribuição da CPTCE a elaboração do cálculo com os seus respectivos acréscimos legais, cuja omissão não pode ser atribuída ao defendente, uma vez que o relatório conclusivo foi devidamente assinado pelos seus membros.

Por fim, entende não ser razoável que a responsabilidade recaia sobre o defendente.

2.3.2- Análise Técnica

Razão assiste à defesa quando afirma que é atribuição da CPTCE a elaboração de relatório conclusivo contendo o demonstrativo financeiro do débito, com o valor original, atualizações e acréscimos legais, conforme dispõe o art.11 e item V-D do anexo 1, da INTCMG n.03/2013.

De acordo com o inciso III do art.25 da INTCMG n.03/2013, quando se tratar de omissão no dever de prestar contas, impugnação de despesa e ausência de comprovação na aplicação dos recursos repassados mediante convênio, como no caso em tela, os juros de mora e a atualização monetária incidirão a partir da data do crédito na respectiva conta corrente bancária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Por sua vez, de acordo com o disposto no art.13 da mencionada instrução normativa, recebidos os autos do relatório conclusivo elaborado pela CPTCE, o órgão de controle interno da entidade jurisdicionada, após emissão do certificado de auditoria, deverá encaminhá-lo à autoridade instauradora do procedimento, que deve atestar ter tomado conhecimento dos fatos apurados, bem como indicar as medidas adotadas para o saneamento das deficiências ou irregularidades porventura constatadas, inclusive prevenir a ocorrência de falhas semelhantes.

Acrescenta-se que, de acordo com o art. 15 da INTCMG n. 03/2013, a comissão ou o servidor designado para conduzir o procedimento de TCE, os responsáveis pelo controle interno do órgão ou da entidade jurisdicionada e a autoridade administrativa competente são responsáveis pela autenticidade das informações encaminhadas ao Tribunal, e por elas responderão, pessoalmente, caso venham a ser apuradas divergências ou omissões.

Portanto, a atualização do valor apurado pela CPTCE sem os juros de mora não isenta o Secretário Municipal Adjunto de Assistência Social da sua responsabilidade relativa ao saneamento de deficiências e a prevenção de falhas.

A atualização relaciona-se à preservação do valor real, por força do princípio da indisponibilidade do interesse público pela administração. Desse modo, o pagamento atualizado impedirá que se fale em renúncia parcial do crédito, já que permite a recomposição das perdas inflacionárias. Os encargos legais incluem multa e juros, além de outros encargos que a lei específica estabelecer.

Diante do exposto e com fundamento no teor dos artigos 13, 15 e 25 da INTCMG n. 03/2013, conclui-se que o Sr. Marcelo Alves Mourão, como autoridade instauradora do processo de TCE encaminhado ao TCEMG, membros da CPTCE e o responsável pelo órgão de Controle Interno são igualmente responsáveis pela omissão da incidência dos juros de mora sobre o total do dano apurado.

2.4-Foi apontado no item 3 do relatório técnico, fls. 3 a 11v, do v.1, que a Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão (gestora no período de 1/2/2008 a 10/7/2012, fls. 143 e 144, do v.1) assinou o convênio, bem como o primeiro e segundo termos aditivos sem discriminar os custos por natureza de despesas, não atendendo ao disposto no art.116 da Lei Federal n. 8.666, de 21/6/1993, no inciso III do art. 3º, no inciso I, §1º, do art. 8º, e nos os incisos I a V, do art. 10 do Decreto Municipal n. 10.241, de 16/5/2000 e ainda os arts. 1º e 2º c/c os incisos I e II do art. 3º e incisos I e II do art. 6º da Lei Federal n. 12.527, de 18/11/2011.

Foi apontado, ainda, que a servidora Arlene de Mendonça Correia aprovou o Plano de Trabalho, contendo somente o valor global estimado para o triênio 2011/2013, sem discriminar os custos por natureza de despesas, ainda que o valor do repasse tenha sido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

estabelecido por *per capta*, contrariando ao disposto no art.116, da Lei Federal n. 8.666, de 21/6/1993, no inciso III, do art. 3º, no inciso I, §1º, do art. 8º, e nos incisos I a V, do art. 10, do Decreto Municipal n. 10.241, de 16/5/2000, e em desacordo com a publicidade prevista nos artigos 1º e 2º c/c os incisos I e II, do art. 3º e aos incisos I e II, do art. 6º, da Lei Federal n. 12.527, de 18/11/2011.

2.4.1- Defesa apresentada pela Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, fls. 69 a 93.

A defendente reconhece a falha apontada no relatório técnico. Entretanto, acentua que os valores constantes no Plano de Trabalho não foram obtidos de forma aleatória, tendo em vista não ser possível elaborar um projeto sem estimar o custo envolvido na sua execução.

Pondera que a SMAAS não contava, à época dos fatos, com uma Gerência de Análise de Custos, capaz de realizar estudos e identificar com precisão o verdadeiro cenário que envolve o orçamento da Administração Pública e suas demandas.

Alega que esse trabalho era desenvolvido pelos próprios analistas de políticas públicas e assistentes administrativos envolvidos com a temática que, após a realização de estudos e frente às experiências de outros convênios, elaboravam uma previsão orçamentária, bem como uma análise de viabilidade financeira do fluxo de caixa do programa, conforme documentos de fls. 75 a 83.

Esclarece que, tanto as previsões orçamentárias quanto a análise de viabilidade financeira do fluxo de caixa do programa, não faziam parte do instrumento jurídico devidamente registrado pela Procuradoria Geral do Município. Porém, esses documentos eram peças essenciais no momento do conveniamento realizado pela SMAAS.

Destaca que o projeto Cuidadores de Idosos no Domicílio, cuja execução era realizada por meio do convênio firmado com a Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais, foi o primeiro a ser celebrado pela Secretaria, para atender a essa modalidade. Entende que detalhar os custos por natureza de despesa poderia impactar diretamente na execução do serviço, uma vez que os possíveis gargalos a serem enfrentados pela SMAAS eram desconhecidos.

Acrescenta que havia uma Gerência de Prestação de Contas que, à época, acompanhava todas as despesas efetuadas pela entidade com os analistas de políticas públicas que supervisionavam o programa, permitindo o controle dos gastos financeiros por parte da SMAAS e demais órgãos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

A defesa vislumbra que o termo de convênio, bem como os aditivos por ela assinados, atenderam às normas legais e regulamentares que versam sobre o assunto, uma vez que todos eles foram devidamente aprovados pela Procuradoria Geral do Município.

Lembra que o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 dispõe que os convênios celebrados pela Administração devem ser previamente examinados e aprovados pela Assessoria Jurídica da Administração. Entende, tratar-se de um controle interno de legalidade dos atos, cujo objetivo é verificar se os procedimentos adotados no processo de conveniamento são compatíveis com o sistema jurídico vigente.

Acerca de tal procedimento, argumenta que não há que se falar em violação às normas contidas nos Decretos Municipais n. 10.710/2001 e n. 10.241/2000, tendo em vista que as minutas do edital de chamamento público, bem como seus anexos e as minutas dos convênios, foram examinados e aprovados pela assessoria jurídica, fls.85 a 93, o que também se aplica às alterações formalizadas por meio de termos aditivos.

Sustenta que os procedimentos adotados, tanto na celebração do convênio e aditivos, como na respectiva execução, estavam em conformidade com o art.7º do Decreto Municipal n. 14.906/12, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito municipal.

Destaca manifestação do TCU acerca do assunto, exarada no Acórdão n. 462/2003, (Plenário, Processo n. 008.902/1995-0, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues), no sentido de que o parecer jurídico proferido em atenção ao disposto no art. 38 não se refere a ato meramente opinativo, mas serve de fundamento ao posicionamento adotado pela autoridade competente.

Assim, sustenta que não houve a intenção da defendente em criar obstáculo à atuação dos órgãos de controle interno e externo no acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos, tampouco gerar dificuldades para definição de critérios e parâmetros de avaliação da gestão dos recursos repassados, uma vez que as atividades executadas pela Secretaria, à época, eram feitas com seriedade e visando ao melhor atendimento do público socioassistencial.

2.4.2- Defesa apresentada pela servidora Arlene de Mendonça Correia, fls. 94 a 129.

A defesa reconhece que não houve o detalhamento dos custos por natureza de despesa no Plano de Trabalho; entretanto, entende que se assim procedesse poderia restringir os idosos atendidos.

Ressalta que o Programa Maior Cuidado foi pioneiro no Município de Belo Horizonte, no que tange ao atendimento domiciliar aos idosos. Desse modo, a SMAAS desconhecia quais as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

dificuldades poderiam ser enfrentadas durante a execução do programa, portanto, detalhar os custos por natureza de despesa poderia ocasionar graves impactos na realização do projeto.

Esclarece, que o projeto Cuidador de Idosos no Domicílio oferece apoio institucional aos idosos semidependentes e dependentes através da disponibilização de um cuidador no domicílio do idoso que reside em área de abrangência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e vive em situação de alta vulnerabilidade social.

Informa que para se conhecer o grau de dependência dos idosos é necessário avaliar a sua capacidade funcional, a qual se expressa na análise do desempenho das Atividades da Vida Diária. Neste sentido, são considerados o autocuidado e a capacidade de viver em seu próprio meio, sem ajuda, realizando atividades importantes para a sua sobrevivência, tais como, alimentação, locomoção e cuidados com higiene pessoal.

Acresce que para a inclusão do idosos no programa, são feitas duas avaliações: uma clínico-funcional, de responsabilidade do Centro de Saúde, de modo a classificá-lo como dependente ou semidependente, outra de vulnerabilidade e riscos sociais, realizada pelo CRAS. Assim, o tempo que um idoso dependente exige de um cuidador é maior que o tempo exigido por um idoso semidependente.

Diante desse cenário e, considerando que a meta inicial do convênio era atender duzentos idosos, aduz que, havendo maior demanda de atendimento por parte de idosos dependentes, torna-se necessário a contratação de um maior número de cuidadores do que o inicialmente previsto. Por outro lado, alega que uma maior demanda de atendimento por parte de idosos semidependentes viabiliza o atendimento de um maior número de idosos com o mesmo número de cuidadores contratados.

Sustenta que a contratação de cuidadores além do número inicialmente previsto, deve-se à substituição de cuidadores que estavam em período de férias ou em situação de afastamento previsto em legislação pertinente.

Esclarece que, dependendo da complexidade da situação do idoso/família, pode haver um desgaste físico-emocional do cuidador, o que pode demandar um rodízio entre esses profissionais com o intuito de preservar a sua saúde. Acrescenta que tais rodízios impõem a realização de novos deslocamentos, o que justificou a realização do primeiro termo aditivo ao convênio visando a suplementação de recursos para aquisição de bilhete social.

Destaca que, apesar dos custos por natureza de despesas não ter constado do Plano de Trabalho, o valor global previsto não foi posto de maneira aleatória e que o Plano de Trabalho foi elaborado com base em estudos desenvolvidos por servidores da SMAAS, os quais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

originaram planilhas orçamentárias, bem como uma análise de viabilidade financeira do fluxo de caixa do programa, conforme fls. 103 a 116.

Alega que, embora as previsões orçamentárias e demais planilhas não fizessem parte do instrumento jurídico, eram fundamentais no momento da celebração do convênio e seus aditivos.

Esclarece que, tão logo ter sido verificada a falta de necessidade de um veículo à disposição do convênio, alterou-se o plano, por meio do primeiro termo aditivo, o que determinou a ausência de previsão de despesas referentes a combustíveis e, ao mesmo tempo, tornando desnecessária a identificação do veículo.

Segundo a defesa, não houve violação aos preceitos da Lei Federal n. 12.527/11, já que o acesso às informações, assegurada pela referida norma, foi devidamente observada pelo Município de Belo Horizonte, tanto no momento que antecedeu a celebração do convênio, como no momento que sucedeu à assinatura.

Para a defesa, da leitura do art. 7º, do Decreto Municipal n. 14.906/12, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação no âmbito municipal, é possível extrair que a obrigação do Executivo consiste na divulgação de informações que contenham, entre outros aspectos, no mínimo, os que se relacionam aos registros de repasses ou transferências de recursos financeiros, bem como registros de suas despesas e os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

Nesse caminhar, alega que tanto as parcelas dos recursos públicos recebidos pela Entidade como a destinação destes recursos foram dispostos no Plano de Trabalho, nos itens Cronograma de Desembolso e Plano de Aplicação de Recursos, respectivamente.

Argumenta ainda, que em observância ao princípio da publicidade, as informações de interesse público, tais como o edital de chamamento público, bem como o termo de convênio e seus aditivos, foram divulgados no sítio eletrônico da Prefeitura de Belo Horizonte, em seu portal de transparência. Daí, sustenta que houve uma gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e sua divulgação.

Alega que nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, as minutas dos convênios devem ser previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração. Neste sentido, como o Plano de Trabalho, e ainda o Termo de Convênio e seus aditivos foram aprovados pela Procuradoria Geral do Município antes de sua assinatura, salienta que não poderia desconfiar que os mesmos poderiam não atender as normas legais e regulamentares que dispõem sobre o assunto, conforme apontado no relatório técnico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Encerra suas alegações, argumentando que não foi informada acerca de nenhum defeito jurídico. Portanto, não vislumbra que houve violação em relação aos decretos e legislação citada pela equipe técnica deste **TCEMG**, uma vez que todos os atos praticados no processo administrativo do convênio sob enfoque foram devidamente aprovados pela Procuradoria Geral do Município.

2.4.3- Análise Técnica

Esta análise refere-se às defesas apresentadas pela Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão (item 2.4.1) e da Sra. Arlene de Mendonça Correia (item 2.4.2), dadas as similaridades.

Inicialmente destaque-se que o plano de trabalho consiste em instrumento pragmático que legitima a celebração dos convênios, encontrando-se disciplinado no art. 116 da Lei 8666/93, que assim dispõe:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Por meio do plano de trabalho deve-se evidenciar a legitimidade das opções adotadas pela Administração Pública e se essas se atrelam aos respectivos princípios como motivação, finalidade, publicidade, eficiência e economicidade. Destaque-se que a economicidade permite que se verifique se foram atingidos os resultados esperados com o menor custo possível, construindo-se estratégia para o alcance da melhor relação custo/benefício. Para tanto, é fundamental a elaboração de Planos de Trabalho com especificações adequadas e valores condizentes com os gerais do mercado.

Assim sendo, um plano de trabalho elaborado conforme os pressupostos legais, permite que se realize o controle pelo órgão/entidade concedente dos recursos e pelos órgãos de controle interno e externo.

O controle constitui-se em uma das funções essenciais da administração de qualquer entidade, seja pública ou privada. Na administração pública, destaca-se essa função mediante o dever de prestação de contas a que todo ente estatal está submetido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Esse dever-poder de vigilância, orientação e correção exercido sobre um poder, órgão ou autoridade, tem como objetivo principal a verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade da atividade pública, assegurando assim o atendimento dos interesses coletivos.

Nesse sentido, o procedimento adotado pela SMAAS tende a comprometer a fiscalização pelos órgãos de controle, que contam com as informações do plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas.

Com o fim de valorizar as funções de planejamento e controle, o legislador municipal dispôs no inciso III, do art. 3º, no inciso I, §1º, do art. 8º, bem como nos incisos I a V, do art. 10, do Decreto Municipal n. 10.241, de 16/5/2000, os seguintes mandamentos:

Art. 3º- A proposição e formalização de convênios entre o Município e entidades sem fins lucrativos da sociedade civil obedecerá o seguinte procedimento:

(...)

III- as entidades interessadas na execução da ação proposta enviarão seus Planos de Trabalho à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, contendo a especificação do custeio, da aplicação de recurso público, bem como da contrapartida oferecida, observados os parâmetros de custo do Município.

(...)

Art. 8º- A prestação de contas dos recursos públicos aplicados aos convênios, bem como da qualidade do atendimento, será procedida da seguinte forma:

I - das entidades atribuídas de prestação de serviços continuados, cujo valor total do repasse é estabelecido por *per capita*, será exigido a apresentação mensal de relatórios informando a relação dos atendidos, contendo o nome, o número de inscrição no "Cadastro Único de Usuários dos Serviços de Prestação Continuada" e um demonstrativo da aplicação dos recursos financeiros, discriminados por natureza de despesa;

(...)

§1º- Para efeito de classificação da natureza de despesa, nos relatórios exigidos neste artigo, fica estabelecido como orientador o plano de contas contábil adotado pelo Município de Belo Horizonte.

(...)

Art. 10 - O Departamento de Promoção Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, ficará incumbida das ações de supervisão e qualificação, com o objetivo de:

I - auditar a qualidade dos serviços prestados;

II - garantir o fiel cumprimento dos planos de trabalho e atendimento;

III - promover a melhoria do atendimento através da qualificação dos conveniados;

IV - recolher e produzir informações necessárias a avaliação e orientação da política de assistência;

V - auditar a aplicação dos recursos públicos

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

(...)

Portanto o argumento apresentado pela Sra. Arlene de Mendonça Correia e pela Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, de que detalhar os custos por natureza de despesa poderia impactar diretamente na execução do serviço, uma vez que os possíveis gargalos a serem enfrentados pela SMAAS ainda eram desconhecidos ou que poderia restringir o número de idosos a serem atendidos, não encontra amparo na norma e na jurisprudência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Ao contrário do sustentado pelas defendentes, a gestão fiscal responsável pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e verificação dos resultados entre receitas e despesas.

Ambas as defendentes sustentam que, tanto as previsões orçamentárias quanto a análise de viabilidade financeira do fluxo de caixa do programa, não faziam parte do instrumento jurídico devidamente registrado pela Procuradoria Geral do Município. Porém, esses documentos eram peças essenciais no momento do conveniamento realizado pela SMAAS.

Destacam que, apesar dos custos por natureza de despesas não terem constado do Plano de Trabalho, o valor global previsto não foi posto de maneira aleatória.

Na tentativa de comprovar que houve previsão orçamentária para subsidiar a assinatura do convênio n. 01.177.277/10-44 as defendentes anexaram os documentos de fls.74 a 83 e de fls. 102 a 117, v.1.

Entretanto, os documentos de fls. 75 a 81, do v.1, anexados pela Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, e idênticos documentos de fls. 110 a 116, do v.1, anexados pela Sra. Arlene de Mendonça Correia, intitulados de “Análise de viabilidade financeira do novo fluxo de caixa do programa Maior Cuidado”, foram produzidos em **12/7/2012**, enquanto a assinatura do convênio ocorreu em **24/11/2011**, fls. 26 a 30, do anexo 2.

Tratar detalhamento das despesas em Plano de Trabalho, que deveriam estar à disposição tanto para os órgãos de controle formais, como para todo cidadão, como informação restrita e acessível apenas aos analistas de políticas públicas e assistentes administrativos, não contribui para a valorização da transparência, acesso à informação e estímulo à participação e ao controle social garantidos pela Constituição Federal de 1988, Lei Federal n. 12.527/2011 e Lei Complementar n. 101/2000 e em outros dispositivos infraconstitucionais.

A Lei Federal n. 12.527/2011, que regula o acesso a informações, assim dispôs no parágrafo único, do *caput* dos artigos 1º e 2º e incisos I e II dos artigos 3º e 6º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

(...)

No mesmo sentido, com o fim de garantir o acesso a informações, o art. 48, seus incisos e parágrafos, bem como art. 48-A e seus incisos da Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000, assim dispuseram:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Portanto, as alegações apresentadas pelas Sras. Arlene de Mendonça Correia e Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, de que tanto as parcelas dos recursos públicos recebidos pela Entidade como a destinação destes recursos foram dispostos no Plano de Trabalho, nos itens Cronograma de Desembolso e Plano de Aplicação de Recursos, respectivamente, atenderam ao disposto no art. 7º, do Decreto Municipal n. 14.906, não se sustentam, tendo em vista a ausência do detalhamento das despesas no Plano de Trabalho, o que limita a atuação do controle social e dos órgãos de controle interno e externo.

Por oportuno, vale citar o acórdão 609/2009 – TCU – Plenário (sessão de 1/4/2009) - processo 004.758/2008-2:

(...) determinar ao INCRA, ao FNDE, ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Trabalho e Emprego que observem com rigor as disposições a respeito da descrição do objeto dos convênios, refutando celebrá-los quando não presentes os seus elementos característicos, com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do plano de trabalho, não restando dúvidas do que se pretende realizar ou obter, com a correta e suficiente descrição das metas, etapas/fases a serem executadas, tanto nos seus aspectos quantitativos como qualitativos.

Assim, caberia a Sra. Arlene de Mendonça Correia ter devolvido o Plano de Trabalho à Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais – ACI/MG, para que a entidade complementasse a informação faltosa. Na sua omissão, caberia à Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão a recusa em assiná-lo, determinando seu ajustamento com as normas municipais e, em particular, com o disposto no inciso III do art. 3º, o inciso I, §1º, do art. 8º, aos incisos I a V do art. 10 do Decreto Municipal n. 10.241, de 16/5/2000, e estão em desacordo com a publicidade prevista nos artigos 1º e 2º c/c os incisos I e II, do art. 3º e aos incisos I e II, do art. 6º, da Lei Federal n. 12.527, de 18/11/2011.

2.5- A Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais – ACI/MG, CNPJ: 08.160.198/0001-82, com sede na Av. dos Andradas, 302, sala 513, Centro, Belo Horizonte/MG, foi identificada como responsável pelo dano ao erário no montante de R\$240.333,25 (duzentos e quarenta mil, trezentos e trinta e três reais e vinte e cinco centavos), item 3 e seus subitens do relatório técnico, fls. 13 a 20 v, do v.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

2.5.1 –Defesa apresentada pela Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais – ACI/MG

De acordo com o Termo de Certificação e Encaminhamento de fl. 130, não houve manifestação nem da ACI/MG e muito menos do Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza e Silva.

2.5.2- Análise Técnica

De acordo com o item 3.2.1 do relatório técnico, fl. 12, v.1, a data para apresentação da prestação de contas final pela ACI/MG era 29/4/2014.

Dos autos de fls. 4 e 3, do anexo 2, é possível constatar, durante o período legal para adoção das medidas administrativas (29/4/2014 a 29/10/2014), a entidade na pessoa de seu presidente, Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, foi notificada em 2/5/2014 e 28/5/2014, sem que regularizasse a prestação de contas dos recursos recebidos na execução do convênio n. 01.177.277/10-44.

Após a instauração da TCE em 27/12/2014, a ACI/MG foi novamente notificada em 13/1/2015, fl. 7, do anexo 2. No entanto, o seu representante legal manteve a mesma postura silente ante inadimplência com a prestação de contas dos recursos públicos recebidos.

A CPTCE identificou a ACI/MG como responsável pelo dano ao erário que totalizou o valor de R\$173.639,20, conforme relatório circunstanciado de fls. 3 a 18 e documentação complementar de fls. 28 e 29, anexo 1.

A SMAAS procedeu à atualização monetária até 29/5/2015 do dano apurado com base no IPCA-E, perfazendo o montante de R\$195.670,39, fl. 32, anexo 1.

Após o exame dos autos do processo de TCE n. 01.007224.15-83 pela Unidade Técnica desta Corte de Contas, foi atribuída à ACI/MG a responsabilidade pelo dano ao erário no valor de R\$240.333,25, conforme apontamentos de fls. 13 a 20v, v.1, do relatório técnico.

Importa salientar que o dano apurado deve ser novamente atualizado pela tabela do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais – Justiça de 1ª Instância, tomando como marco inicial a data de ocorrência do crédito na respectiva conta corrente bancária, acrescido ainda dos encargos legais, nos termos do inciso III, do art. 25 da IN/TCEMG nº 03/2013.

Procedida a citação válida de fl.40, v.1, a **Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais-ACI/MG**, representada por seu presidente **Jorge Roberto Afonso de Souza e Silva**, conferiu aos outorgados Maísa Pinto Alves Prado e Luiz Coelho, amplos poderes para representa-lo no presente processo de TCE junto ao **TCEMG**, conforme instrumento de procuração de fl. 41, v.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Entretanto, conforme atesta o Termo de Certificação e Encaminhamento de fl. 130, não houve manifestação da ACI/MG e do Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza e Silva.

2.6- Ao Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, CPF: 014.503.306-65, residente à Rua Itai, 232, Santa Efigênia, Belo Horizonte/MG, cujo período de gestão à frente da ACI/MG abrangeu o período de 3/7/2006 a 3/7/2016, fls. 32 e 84, do anexo 2, foi atribuída responsabilidade solidária pelo dano, conforme apontamentos constantes no relatório técnico fls. 13 a 20v, do v.1.

2.6.1- Defesa apresentada Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva

Regularmente citado nos autos, optou em não apresentar suas alegações, conforme documento de fl. 130, v.1

2.6.2 –Análise Técnica

O Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, como representante legal da entidade e gestor dos recursos repassados por meio do Fundo Municipal de Assistência Social, foi o responsável pela autorização das despesas vinculadas ao objeto do convênio, bem como pela assinatura de cheques.

De acordo com o relatório técnico de fls. 7 a 21v, v.1, Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva deve responder de forma solidária com a Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais-ACI/MG pelo dano apurado.

Esse entendimento foi consolidado com a prolação do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, proferido em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 006.310/2006-0).

Na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a danos ao erário na execução de avença celebrada com o poder público municipal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano. No voto condutor dessa deliberação, assim se manifestou o Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti:

A tese sustentada pelo representante do MP/TCU é de que a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção iuris tantum de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna”.

“Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas”.

“No que tange à responsabilização da pessoa física, na figura de representante da entidade privada, entendo não aplicável, neste caso, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica da entidade, prevista no art. 50, do Código Civil Brasileiro, tendo em vista que o dever de prestar contas do administrador desses recursos é inerente à atribuição que lhe foi dada, qual seja, o gerenciamento de recursos federais repassados para o alcance de finalidade pública, e essa responsabilidade já tem previsão constitucional, conforme defendido pelo representante do Ministério Público em seu parecer.

O parágrafo único do art.70, c/c o inciso II do art.71da Constituição da República de 1988 assim estabeleceram:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

Regularmente citado nos autos, não apresentou alegações, conforme documento de fl. 130, v.1.

2.7- Nos termos do relatório técnico de fl. 21v, v.1, o atual responsável pelo Controle Interno, Leonardo de Araújo Ferraz, deveria ser intimado com as finalidades:

- adotasse matriz de responsabilização e memória de cálculo na apuração de dano ao erário nos casos de TCE, bem como a respectiva fundamentação legal;
- adotasse medidas administrativas para prevenir a ocorrência das deficiência e irregularidades apontadas neste exame técnico, notadamente, inclusão no Plano de Trabalho do orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários envolvidos na execução do objeto, ainda que o repasse seja definido por *per capita*. na celebração de convênios.

2.7.1- Defesa apresentada pelo Leonardo de Araújo Ferraz

O Sr. Leonardo de Araújo Ferraz não se manifestou no prazo determinado, conforme comprova o documento de fl. 130.

2.8.1-Análise Técnica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

Verifica-se, por meio do ofício n. 2285, de 24/2/2017, fl. 28, v.1, que foi determinada sua citação para que apresentasse as justificativas e documentos que entendesse pertinentes acerca dos fatos apontados no relatório técnico de fls. 07/21v, sintetizados no item 4, fls. 21/21v, do v.1, em particularmente no que se refere à celebração de convênio com a correta e suficiente descrição das metas, etapas/fases a serem executadas, tanto nos seus aspectos quantitativos e qualitativos,

Entretanto, o Sr. Leonardo de Araújo Ferraz não se manifestou no prazo determinado, conforme comprova o documento de fl. 130.

Propõe-se que o Sr. Leonardo de Araújo Ferraz, seja novamente citado para se manifestar quanto ao teor do ofício n. 2285/2017, e ao mesmo tempo, esclarecer que medidas adotou ou adotará para prevenir a ocorrência de deficiências e falhas como as relatadas no relatório técnico de fls. 07 a 21, v.1.

3- Conclusão

Após o exame das defesas apresentadas, conclui-se que:

3.1- A Associação dos Cuidadores de Idosos de Minas Gerais – ACI/MG, CNPJ: 08.160.198/0001-82, com sede na Rua São Paulo, 1071, sala 605, Centro, Belo Horizonte/MG, foi responsável pelo dano ao erário no montante de R\$240.333,25 (duzentos e quarenta mil, trezentos e trinta e três reais e vinte e cinco centavos), contrariando o art. 70, parágrafo único da CR/1988, tendo em vista os fatos narrados no item 3.3 e seus subitens do relatório técnico, fls. 13 a 20 v, do v.1.

O dano apurado deve ser pela tabela do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais – Justiça de 1ª Instância, tomando como marco inicial a data de ocorrência do crédito na respectiva conta corrente bancária, acrescido ainda dos encargos legais, nos termos do inciso III, do art. 25 da IN/TCMG nº 03/2013.

3.2- O Sr. Jorge Roberto Afonso de Souza Silva, CPF: 014.503.306-65, residente à Rua Itaí, 232, Santa Efigênia, Belo Horizonte/MG, representante legal da ACI/MG no período entre 3/7/2006 a 3/7/2016, fls. 32 e 84, do anexo 2, deve responder de forma solidária pelo dano apurado, com fundamento no Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, proferido em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 006.310/2006-0) e art. 70, parágrafo único e art. 71, inciso II, da CR/1988, pois como presidente da entidade, emitiu cheques e autorizou a realização de despesas consideradas irregularidades, descritas no relatório técnico, item 3.3 e seus subitens, fls. 13 a 20 v, do v.1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

3.3- O Sr. Marcelo Alves Mourão, secretário municipal adjunto de assistência social no período entre 10/7/2012 a 1/1/2017, não informou a este **TCEMG** sobre a instauração da Tomada de Contas n. 01.007.224/15-83 em 27/12/2014, dentro do prazo estabelecido no art. 6º da INTCMG n. 03/2013, conforme item 2.1.2 do exame da defesa apresentada;

3.4- O Sr. Marcelo Alves Mourão, não encaminhou os presentes autos de TCE ao TCEMG dentro do prazo definido no art.17, da INTCMG n. 013/2013, sendo pertinente a aplicação de multa, nos termos estabelecidos no art. 21 da mencionada norma, conforme o exame da defesa apresentado no item 2.2.2.

3.5- O Sr. Marcelo Alves Mourão promoveu a atualização monetária do valor do dano apurado, mas omitiu-se em relação aos juros de mora prescritos no inciso III, do art. 25 da INTCMG n. 03/2013, conforme item 2.3.2 do exame da defesa apresentada.

3.6- A Sra. Elizabeth Engert Milward de Almeida Leitão, secretária municipal de assistência social no período entre 1/2/2008 a 10/7/2012, assinou o convênio, bem como o primeiro e segundo termos aditivos, sem discriminar os custos por natureza de despesas, criando obstáculo à atuação dos órgãos de controle interno e externo no acompanhamento e fiscalização do convênio n. 01.177.277/10-44, bem como trazendo dificuldades para definição de critérios e parâmetros de avaliação da gestão dos recursos repassados, contrariando ao disposto no inciso III, do art. 3º, o inciso I, §1º, do art. 8º, os incisos I a V, do art. 10, do Decreto Municipal n. 10.241, de 16/5/2000, como também omitiu-se na divulgação de informações de interesse público previstos nos arts. 1º e 2º c/c os incisos I e II, do art. 3º e incisos I e II, do art. 6º, da Lei Federal n. 12.527, de 18/11/2011, conforme análise técnica apresentada no item 2.4.3.

3.7- A servidora da SMAAS, Arlene de Mendonça Correia aprovou o Plano de Trabalho, contendo somente o valor global estimado para o triênio 2011/2013, desacompanhado dos custos por natureza de despesas, criando obstáculo à atuação dos órgãos de controle interno e externo no acompanhamento e fiscalização do convênio n. 01.177.277/10-44, bem como trazendo dificuldades para definição de critérios e parâmetros de avaliação da gestão dos recursos repassados, contrariando o inciso III, do art. 3º, o inciso I, §1º, do art. 8º, os incisos I a V, do art. 10, do Decreto Municipal n. 10.241, de 16/5/2000, como também omitiu-se na divulgação de informações de interesse público previstos nos arts. 1º e 2º c/c os incisos I e II, do art. 3º e incisos I e II, do art. 6º, da Lei Federal n. 12.527, de 18/11/2011, conforme análise técnica apresentada no item 2.4.3.

3.8- Com o objetivo de melhorar a qualidade dos relatórios conclusivos das Comissões de Tomada de Contas Especial - CTCE, bem como incrementar o monitoramento e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

avaliação do cumprimento do objeto de convênios, acordos ou ajustes e da legislação vigente, a Unidade Técnica recomenda:

- que a Administração Municipal adote matriz de responsabilização e memória de cálculo na apuração de dano ao erário nos casos de TCE, bem como a respectiva fundamentação legal;
- que as Comissões de Tomada de Contas Especial procedam a atualização monetária do dano apurado com a concomitante aplicação dos encargos legais;
- que os relatórios da CTCE incluam os dados pessoais dos gestores municipais, cuja gestão esteja compreendida entre o período de celebração da avença até a data da instauração da Tomada de Contas Especial, instruídos ainda com as respectivas portarias de nomeação e exoneração;
- que a Administração Municipal na celebração de convênios, inclua no Plano de Trabalho o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários envolvidos na execução do objeto, ainda que o repasse seja definido por *per capita*;
- que a Administração Municipal adote medidas administrativas céleres nos casos de inadimplência do conveniente sua prestação de contas, com a observância de prazos previstos na legislação municipal, estadual e em instruções normativas desta Corte de Contas.

Os presentes autos deverão ser encaminhados ao Ministério Público para emissão de parecer escrito, nos termos do art.153, da Resolução n. 12, de 17/12/2008.

Belo Horizonte, 27 de outubro de 2017

Renato Alves de Souza

Analista de Controle Externo

Denise Maria Delgado

Coordenadora da CFAMGBH



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental
de Belo Horizonte

TC 1525-1

TC 1419-0