



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 932.897
Natureza: Auditoria
Jurisdicionado: Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – FMDCA/BH
Relator: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte, com o objetivo de analisar “se a movimentação financeira e a aplicação dos recursos destinados ao Fundo ocorreram em sua totalidade, se foram observadas as normas que disciplinam a aplicação dos recursos e, por fim, se os recursos aplicados eram suficientes para atender às necessidades das crianças e dos adolescentes no período entre 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014”.
2. Elaborado o relatório de auditoria, foi determinada a citação da então Secretária Municipal de Políticas Sociais (SMPS/BH), Sra. Maria Gláucia Costa Brandão (fl. 111 e 121), a qual foi representada pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, às fl. 216 a 223.
3. Ao receber os autos para análise das razões da defesa, a Unidade Técnica complementou a instrução processual (fl. 384 a 393v) e opinou pela citação dos Presidentes do Conselho e dos demais agentes públicos que ocuparam o cargo de Secretário Municipal de Assistência Social e de Política Social à época (fl. 393v).
4. V. Exa. determinou, às fl. 401, a citação dos agentes públicos indicados pela Unidade Técnica, bem como a intimação do Município de Belo Horizonte (fl. 393 e 393v), tendo a Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

apresentado defesa em nome de todos os responsáveis, às fl. 444 a 1196, os quais ratificaram os termos da defesa às fl. 434 a 443.

5. Em seguida, os Promotores da 23ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Belo Horizonte requereram que fosse admitida a sua participação no presente processo na condição de terceiros interessados, fl. 1201.

6. Instado a se manifestar sobre esse requerimento, este *Parquet* pugnou pelo indeferimento do pedido do Ministério Público Estadual, por entender que compete ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas o exercício do papel de *custos legis* nos procedimentos desenvolvidos nesta Corte, nos termos da fundamentação de fl. 1266 a 1268.

7. V. Exa. reconheceu a competência privativa do Ministério Público de Contas para atuar como *custos legis*, mas deferiu o pedido de ingresso dos requerentes neste processo, sustentando que, no caso, o Ministério Público Estadual tem legitimidade para intervir no processo como interessado, pois a auditoria sob exame foi realizada em decorrência de requerimento de Promotores de Justiça que atuaram na fiscalização da gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte, fl. 1269 a 1270v.

8. Ultrapassada essa questão incidental, a Unidade Técnica entendeu ser ilegal a representação dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA/BH e dos ex-Secretários Municipais pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, às fl. 1273 a 1275v.

9. Não obstante, V. Exa. determinou, à fl. 1277, a análise das razões de mérito da defesa, motivo pelo qual a Unidade Técnica elaborou novo estudo às fl. 1279 a 1291.

10. Por fim, intimados para se manifestarem nos autos (fl. 1292), os membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais endossaram o relatório conclusivo apresentado pela Unidade Técnica, às fl. 1320 a 1329, e informaram que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

não foi possível analisar o mérito, pois não foi autorizada a retirada dos autos do TCEMG para exame.

11. Vieram os autos a este Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.

12. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I – PRELIMINAR - Representação pela Procuradoria-Geral do Município

13. Cumpre analisar se a Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte está autorizada a representar ex-agentes públicos, ex-agentes políticos (Secretários Municipais) e membros do Conselho dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes na defesa de atos praticados no exercício do cargo.

14. **Ao analisar a defesa, a Unidade Técnica** entendeu que a Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte não poderia ter representado os interesses dos membros do Conselho, sustentando que a legislação aplicável “só admite a representação, pela Procuradoria Jurídica, de pessoas no exercício de cargos públicos, ocupantes de funções públicas remuneradas pelos cofres públicos, baseando-se no art. 14-A, inciso VIII, da Lei Municipal nº 9.011/2005, combinado com os arts. 2º, 3º e 4º da Lei Municipal nº 7.169/1996”.

15. Frisou que, no Município de Belo Horizonte, compete à Procuradoria-Geral do Município “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”, com base no art. 14-A, VIII, da Lei municipal n.º 9.011/2005¹:

¹ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2005/901/9011/lei-ordinaria-n-9011-2005-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-da-administracao-direta-do-poder-executivo-e-da-outras-providencias>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

16. Firmou, assim, o apontamento de que a Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte não poderia representar ex-agentes públicos não remunerados, pois a Lei municipal n.º 7.169, de 1996, associou a existência de remuneração à definição dos termos jurídicos “Servidor Público” e “ocupante de Função Pública”.

17. **O Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, em sua manifestação, apresentou argumentos complementares, na mesma linha argumentativa, contrários à admissão de defesa de ex-agentes públicos pela Advocacia Pública, às fl. 1325 a 1328.

18. **Em sua manifestação, a Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte** sustentou sua legitimidade para representar os agentes públicos responsabilizados nos autos e informou que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente integra a Administração Direta do Poder Executivo e desenvolve função de relevante interesse público (fl. 444 a 472).

19. Além disso, escorou-se em um entendimento exarado pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas (em 22/08/2013), no incidente de uniformização de jurisprudência n.º 804.610 (arquivado sem deliberação do TCEMG), de que a advocacia pública tem competência para representar agentes públicos, desde que mediante prévio juízo acerca da juridicidade do ato defendido:

46. Pelo exposto, opina o Ministério Público de Contas que deve ser firmada jurisprudência no seguinte sentido:

- a) a advocacia pública tem competência para representar agentes públicos, judicial e extrajudicialmente. Para tanto, necessita empreender juízo de valor prévio acerca da juridicidade do ato que se encontra em discussão, somente podendo negar-se a fazer a defesa do agente em face da existência de atos ilícitos *prima facie*. Em casos dúbios, a advocacia deve realizar a defesa, sendo que, se ao final for constatada a antijuridicidade do ato defendido, o agente público deve ressarcir ao erário o valor correspondente à representação, tomando-se como parâmetro a tabela de honorários da Ordem dos Advogados do Brasil;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

20. **Após analisar os autos, discordamos do entendimento exarado pela Unidade Técnica.**

21. A Constituição da República dispõe, em seu art. 131, que compete à Advocacia Pública representar o ente federativo judicial e extrajudicialmente.

22. No mesmo sentido, o art. 114 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte:

Art. 114 - **A Procuradoria do Município é o órgão que o representa judicialmente, cabendo-lhe também as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, e, privativamente, a execução de dívida ativa.** (Grifo nosso)

23. Na doutrina, Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que “**agente público** é toda pessoa física que presta serviços ao estado e às pessoas da Administração Indireta”². Cabe a eles a função executar ações da Administração Pública, quer sejam eles servidores públicos efetivos, Secretários (agentes políticos), ocupantes de cargos em comissão ou de função pública temporária, remunerada ou não.

24. Por sua vez, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8429, de 1992) **definiu agente público** como: “*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 ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior*”.

25. Dessarte, é possível afirmar que as funções da administração pública são exercidas por agentes públicos “*lato sensu*” (remunerados ou não e efetivos ou não), os quais podem vir a ser demandados judicial ou administrativamente por atos praticados na busca do interesse público, ensejando a defesa pela Advocacia Pública.

26. Em termos jurisprudenciais, recentemente, este Tribunal, por meio da Consulta n.º 833.220, DOC de 05.04.2018, suscitou ser possível a defesa de

² DI Pietro, Maria Sylvia Zanella. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010 - Pág. - 511



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

servidores ou agentes públicos pela Advocacia Pública, desde que o ato defendido não conflite com os interesses do ente federativo, porquanto compete a eles executar as atividades da Administração:

CONSULTA. PROCURADORIA MUNICIPAL. PRELIMINAR. FORMULAÇÃO DE CONSULTA POR PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE. MÉRITO. DEFESA DE SERVIDORES OU AGENTES POLÍTICOS POR PROCURADORES MUNICIPAIS. POSSIBILIDADE. ATO OU OMISSÃO DIRETAMENTE RELACIONADO AO DESEMPENHO DA FUNÇÃO. NECESSIDADE DE AUSÊNCIA DE CONFLITO DE INTERESSES COM O MUNICÍPIO.

1. Embora não haja expressa previsão regimental, a formulação de consulta por procurador-geral de município é legítima.

2. É possível que a Advocacia Pública atue na defesa de servidores ou agentes políticos municipais, desde que não haja conflito de interesses com o próprio ente federativo, órgão ou entidade, tendo em vista que a defesa desses agentes, em razão de ato ou omissão diretamente relacionados com o desempenho de suas funções não se trata de benefício pessoal do agente, mas de um atributo do cargo ou função com o objetivo de legitimar os atos legal e regularmente praticados pelos agentes públicos.

3. Caso ao final reste demonstrada a ilicitude do ato, o agente público poderá ser compelido a restituir ao erário o valor correspondente às despesas da Advocacia Pública.

27. Além disso, no Recurso Ordinário n.º 969.630, DOC de 05/10/2017, este Tribunal já havia admitido a representação de ex-Secretário Municipal de Obras e Infra-Estrutura e de ex-Diretor Jurídico da SUDECAP pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, consolidando o entendimento de que ex-agentes públicos também podem ser representados pela Advocacia Pública na defesa de atos praticados no exercício de suas atribuições:

1. Ex-agentes públicos podem ser representados pela advocacia pública desde que tenham sido demandados, judicial ou extrajudicialmente, por atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, na defesa do interesse público, enquanto ocupavam cargos na Administração. (grifo nosso)

28. Nesse contexto, entendemos que a defesa de agentes e de ex agentes públicos é possível, desde que em relação atos que guardem consonância com as diretrizes da Administração e que não haja conflito de interesses com o próprio ente federativo, órgão ou entidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

29. Outrossim, os membros do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, embora não remunerados por força do art. 89³ do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069, de 1990, são agentes públicos e podem ser representados pela Advocacia Pública, pois exercem relevantes atividades de cunho social e interesse público.

30. Com relação à conformidade dos atos impugnados com as diretrizes gerenciais da administração, verifica-se, no caso, que, no Município de Belo Horizonte, o art. 7º, I, do Decreto nº 16.526, de 2016, vedou expressamente a representação judicial e/ou administrativa de servidor público municipal, caso os atos defendidos não tenham sido praticados no estrito exercício das atribuições do cargo ou função⁴.

31. Não obstante, a Procuradoria-Geral do Município defendeu a legalidade e a legitimidade dos atos impugnados e, ainda, informou que a Administração avocou as funções gerenciais do Conselho, demonstrando que os procedimentos impugnados pela equipe de inspeção têm amparo nas diretrizes da gestão.

32. Por todo o exposto, entendemos que, no caso, a defesa de ex-Secretários Municipais e de ex-membros do Conselho Municipal do Direito das Crianças e do Adolescentes pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte deve ser acatada por este Tribunal.

³ Art. 89. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada

⁴ Art. 7º - É vedada a representação judicial e/ou administrativa do servidor público municipal quando se observar:

I - não terem sido os atos praticados no estrito exercício das atribuições do seu cargo ou função;

II - não ter havido a prévia análise do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, nas hipóteses em que a legislação assim o exige;

III - ter sido o ato impugnado praticado em dissonância com a orientação, se existente, do órgão de consultoria e assessoramento jurídico competente, que tenha apontado expressamente a inconstitucionalidade ou ilegalidade do ato;

IV - ter o requerente incorrido em abuso ou desvio de poder, ilegalidade, improbidade ou imoralidade administrativa, ao praticar o ato, especialmente se comprovados e reconhecidos administrativamente por órgão de auditoria ou correição;

V - que a autoria, materialidade ou responsabilidade do requerente tenha feito coisa julgada na esfera cível ou penal;

VI - ter sido o fato levado a juízo por requerimento do próprio Município, inclusive por força de intervenção de terceiros ou litisconsórcio necessário;

VII - não ter o requerimento atendido os requisitos mínimos exigidos pelo art. 3º deste Decreto; ou

VIII - o patrocínio concomitante por advogado privado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II - PREJUDICIAL DE MÉRITO – Prescrição da Pretensão Punitiva

33. Cumpre analisar se as irregularidades apuradas estão sujeitas à prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

34. De acordo com a Lei Complementar estadual nº 102, de 2008, “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas fica sujeita a prescrição, conforme fixado para cada situação” (art. 110-B).

35. Dessa forma, os processos que forem autuados após 15 de dezembro de 2011 terão o prazo prescricional de 05 anos:

Art. 110-E – Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

36. Assim, na situação sob análise, considera-se como primeira causa interruptiva, para a contagem do prazo prescricional, a data do despacho que determinou a realização de auditoria, conforme dispõe o art. 110-C, I, da Lei Orgânica:

Art. 110-C – São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

[...]

37. Na defesa de fl. 216 a 223, foi alegado pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva em relação aos fatos ocorridos entre os exercícios de 2007 a 2010, uma vez que a inspeção ocorreu entre os meses de junho e agosto de 2014.

38. Todavia, conforme já exposto, a causa interruptiva é o despacho ou decisão que determina a realização da inspeção, e, após analisar os autos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

verificamos que a determinação de inspeção extraordinária decorreu da Portaria nº 72/PRES./2013, de 10/07/2013, conforme descrito à fl. 26.

39. Diante disso, restou caracterizada a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal somente em relação aos fatos anteriores à 10/07/2008

III – MÉRITO

40. A discussão versa sobre a não aplicação integral dos recursos que compõem o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescentes, em razão de condutas omissivas de responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e dos Secretários Municipais à época, bem como sobre possível ingerência da Administração nas funções de gestão atribuídas por lei ao Conselho.

41. A Constituição da República, em seus artigos 226, §7º, e 204, determina ao Estado especial proteção da família, base da sociedade, e a inclusão do atendimento dos direitos da criança e do adolescente nas ações governamentais na área de assistência social, com descentralização político administrativa e participação da população:

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

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

[...]

§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

42. O Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei n.º 8.069, de 1990, descreve os Direitos a serem garantidos a crianças e adolescentes na sociedade brasileira, bem como política e diretrizes de atendimento, em seus art. 87 a 89:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - **municipalização do atendimento;**

II - **criação de conselhos municipais**, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - **criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;**

IV - **manutenção de fundos** nacional, estaduais e municipais **vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;**

V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)
X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência. (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)
Art. 89. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

43. Em seu art. 88, IV, a Lei federal n.º 8.069, de 1990, estabeleceu, como diretriz nacional, a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, compostos, inclusive, por doações de contribuintes, na forma do art. 260, §4º da Lei n.º 8.069, de 1990.

44. De acordo com o art. 260, §2º da Lei n.º 8.069, de 1990, compete ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente **fixar critérios de utilização das dotações subsidiadas e demais receitas**:

Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide)

§ 2º Os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade. (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

45. No Município de Belo Horizonte, a Lei municipal n.º 8.502, de 2003, dispôs em seus art. 6º, 7º e 12 que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão deliberativo e controlador da política de atendimento, conforme descrito pela Unidade Técnica, às fl. 386 a 387.

46. Ademais, a Resolução nº 80, de 2010, do Município de Belo Horizonte, mencionada pela Unidade Técnica à fl. 1286v, atribui aos membros do Conselho a obrigação de realizar diagnósticos, planos de ação, monitoramento e avaliação da aplicação de recursos, fiscalização de programas, projetos e ações, bem como representar junto ao Ministério Público sobre eventuais irregularidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

47. Não bastasse isso, a Lei municipal n.º 8.502, de 2003, em seu artigo 7º, XI atribui ao Conselho a competência para “gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alocando recursos para programa de entidades governamental e não-governamental voltadas ao objeto”.

48. Nesse contexto, o FMDCA/BH é uma Unidade Orçamentária do Município de Belo Horizonte.

49. Por sua vez, o CMDCA/BH é o Órgão deliberativo e controlador da política de atendimento, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, com a competência de gerir o FMDCA/BH, direcionando recursos disponíveis para as áreas prioritárias, com o apoio administrativo da Prefeitura de Belo Horizonte (fl. 102).

50. **Em suma, compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Belo Horizonte atuar na fiscalização e na gestão de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.**

51. Em seu relatório, a equipe de auditoria apontou que os Secretários Municipais, os servidores municipais cedidos ao Fundo e os membros do Conselho indicados seriam responsáveis pela não aplicação de R\$12.872.087,91, de um total de R\$17.086.582,45 de recursos repassados, no período entre 01/01/2007 e 30/06/2014, em ações que deveriam ter garantido direitos constitucionais atribuídos às crianças e adolescentes.

52. Essa irregularidade teria decorrido das seguintes omissões de responsabilidade dos membros do Conselho e dos Secretários Municipais (fl. 393v):

- Quanto às atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

- 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 cabeça 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- ausência de proposição de modificação na estrutura da Administração Municipal, relativamente aos órgãos e unidades ligados a 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 FMDCA/BH;
- ausência de instituição de outras formas de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do FMDCA/BH.
- ausência de monitoramento e fiscalização dos programas, projetos e ações financiadas com os recursos do FMDCA/BH, segundo critérios e meios definidos pelo CMDCA/BH;
- ausência de solicitação, aos responsáveis, de informações quanto ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo FMDCA/BH;
- ausência de instituição de outras formas de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do FMDCA/BH.

- Quanto às **atribuições dos Secretários Municipais**:

- 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 cabeça do art. 227;
- 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.

53. **Ao defender a Secretária Municipal de Políticas Sociais (SMPS/BH), Sra. Maria Gláucia Costa Brandão**, às fl. 216 a 223, a Procuradoria-Geral do Município se restringiu a informar que a Secretária Municipal de Políticas Sociais em exercício atendeu às proposições apresentadas pelos Analistas de Controle Externo responsáveis pelos trabalhos *in loco*.

54. **Posteriormente, na defesa dos demais Secretários Municipais e dos membros do Conselho dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes**, a Procuradoria destacou que os recursos que integram o Fundo (FMDCA/BH) “caracterizam-se como recursos de natureza pontual, com fontes de receita específica, cuja aplicabilidade está condicionada à deliberação do Conselho” (fl. 448).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

55. Além disso, ela sustentou que são recursos destinados a políticas públicas complementares (fl. 450 a 453) e que o CMDCA/BH teria apenas a competência para monitorar as ações, contribuindo para a revisão anual dos gastos. Diante disso, afirmou que as políticas públicas “devem ser executadas não através dos recursos do FMDCA/BH, mas sim por meio do orçamento público municipal” (fl. 455).

56. Informou, também, que a Secretaria Municipal de Políticas Sociais teria avocado o gerenciamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio da Portaria SMPS nº 012, de 2013, porque o Conselho tinha dificuldades na celebração de parcerias para a execução de projetos (fl. 446 a 458).

57. **A Unidade Técnica, ao analisar as defesas**, pugnou, no mérito, pela manutenção das irregularidades apontadas e pela aplicação das sanções de multa e de inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo público em comissão ou de função de confiança, nos termos do art. 83, I, e 85, II, da Lei complementar estadual nº 102, de 2008.

58. Sugeriu, ainda, a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão ou instauração de um procedimento de Monitoramento (fl. 1290v) como instrumentos de controle externo aptos a promover o aprimoramento da gestão do FMDCA/BH.

59. **Após analisar os autos, entendemos** que a defesa, de fato, não apresenta justificativas suficientes para sanar as irregularidades decorrentes das **condutas omissivas** apontadas na inspeção *in loco*.

60. **Verificamos que não foram apresentados documentos, nem argumentos capazes de desconstituir a constatação de que houve monitoramento deficiente e de que os recursos disponíveis para o FMDCA/BH não foram adequadamente aplicados.**

61. Assim, entendemos que a falta de monitoramento pelo CMDCA/BH e de aplicação dos recursos disponíveis, confirmada por meio da existência de saldo nas contas bancárias do FMDCA/BH (fl. 104), justifica a aplicação de sanções aos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte e aos Secretários Municipais identificados como responsáveis.

III – Termo de Ajustamento de Gestão

62. Impende analisar se a situação sob exame demanda adoção de outras medidas de fiscalização para o ajuste dos procedimentos de gestão do FMDCA/BH às normas do ordenamento jurídico.

63. A Lei complementar estadual nº 102, de 2008, em seu art. 93-A, instituiu, no âmbito deste Tribunal, o Termo de Ajustamento de Gestão para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados até o limite da competência discricionária dos gestores:

Art. 93-A – Fica instituído, no âmbito do Tribunal de Contas, Termo de Ajustamento de Gestão para regularizar atos e procedimentos dos Poderes, órgãos ou entidades por ele controlados.

§ 1º – O Termo de Ajustamento a que se refere o caput poderá ser proposto pelo Tribunal de Contas ou pelos Poderes, órgãos e entidades por ele controlados, desde que não limite a competência discricionária do gestor.

§ 2º – A assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão suspenderá a aplicação de penalidades ou sanções, conforme condições e prazos nele previstos.

§ 3º – É vedada a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão nos casos em que esteja previamente configurado o desvio de recursos públicos e nos casos de processos com decisão definitiva irreversível.

§ 4º – Nos casos em que o Termo de Ajustamento de Gestão impuser obrigações a particulares, por via direta ou reflexa, estes serão notificados previamente, observado o devido processo legal.

§ 5º – Os efeitos decorrentes da celebração de Termo de Ajustamento de Gestão não serão retroativos se resultarem no desfazimento de atos administrativos ampliativos de direito, salvo no caso de comprovada má-fé.

§ 6º – O não cumprimento das obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão pelas autoridades signatárias enseja sua automática rescisão.

§ 7º – Cumpridas as obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão, o processo relativo aos atos e procedimentos objeto do termo será arquivado.

§ 8º – O Termo de Ajustamento de Gestão será publicado na íntegra no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.

(Artigo acrescentado pelo art. 7º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

64. Conforme o art. 4º da Resolução nº 14, de 2014, compete a propositura de Termo de Ajustamento de Gestão a Conselheiro ou Conselheiro-Substituto (para regularização de ato ou procedimento relacionado a processo de sua relatoria), ao Presidente do Tribunal (quando se tratar de matéria de repercussão geral), e aos gestores responsáveis pelos Poderes, órgãos ou entidades submetidos ao controle do Tribunal.

65. Infere-se dos autos que a Lei municipal n.º 8.502, de 2003, dispõe, em seu artigo 7º, XI, que **competete ao CMDCA “gerir”** o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alocando recursos para programa de entidades governamental e não-governamental voltadas ao objeto”.

66. Todavia, foi apurado que o Conselho não cumpriu, apropriadamente, as suas funções de fiscalização, monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do FMDCA/BH.

67. Nesse cenário, considerando que as falhas apuradas na fiscalização e na gestão do Fundo no período de 1º/1/2007 a 30/6/2014 induziram à não aplicação de recursos no valor de R\$12.872.087,90, concordamos que é necessário realizar novas medidas de controle externo para analisar o cumprimento das normas do ordenamento jurídico referentes às políticas públicas destinadas à garantia de direitos a crianças e adolescentes na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

68. Assim, em consonância com a Unidade Técnica (fl. 1290v), o Ministério Público de Contas sugere que este Tribunal adote outras medidas de fiscalização, mas em autos apartados (art. 161 do Regimento Interno), independentemente da aplicação das sanções cabíveis neste processo, no qual deve ser oportunamente avaliada a necessidade de um **Termo de Ajustamento de Gestão – TAG** – com o posterior monitoramento, na forma dos art. 1º, 4º e 13º da Resolução n.º 14, de 2014, deste Tribunal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

CONCLUSÃO

69. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina:

a) pelo recebimento da defesa apresentada pela Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte em nome dos ex-agentes públicos responsabilizados;

b) pelo reconhecimento da prejudicial de mérito de prescrição da pretensão punitiva, conforme o art. 118-E, da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008, em relação aos fatos anteriores a 10/07/2008;

70. No mérito, pelo reconhecimento das irregularidades ocorridas após 11/07/2008 e pela aplicação de multa:

a) aos membros do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, em razão do monitoramento deficiente dos recursos disponibilizados para o Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes;

b) aos Secretários Municipais indicados pela Unidade Técnica, posto que deveriam ter adotado medidas para estimular a atuação do CMDCA/BH;

71. Por fim, recomendamos a adoção de novas medidas de controle externo em autos apartados, independentemente da aplicação das sanções cabíveis neste processo, e, caso necessário, a propositura de **Termo de Ajustamento de Gestão**, conforme art. 93A da Lei complementar estadual nº 102, de 2008, e Resolução n.º 14, de 2014, deste Tribunal, visando à adequação da gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte às normas do ordenamento jurídico.

72. É o parecer.

Belo Horizonte, 25 de abril de 2018.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas