



PROCESSO N.: 932897
NATUREZA: Auditoria
EXERCÍCIO: 2014

1. Relatório

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Belo Horizonte (FMDCA/BH), que teve como objetivo avaliar a movimentação financeira e a aplicação dos recursos destinados ao Fundo. Foi analisado se a aplicação dos recursos ocorreu 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 de 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014.

No relatório de auditoria de fls. 91/117 foi constatado o seguinte achado: “O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMDCA/BH - deixou de aplicar a totalidade dos recursos disponíveis, com saldo financeiro acumulado de R\$12.872.087,91 (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil oitenta e sete mil e noventa e um centavos) em 30/06/2014”.

O relatório foi complementado com informações trazidas aos autos pela 23ª Promotoria de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, conforme a análise técnica de fls. 384/393v, por meio do qual se concluiu pela ampliação do rol de responsáveis e pela possibilidade de aplicação de multa em razão das consequências da ausência de aplicação dos recursos do fundo.

Foi determinada a citação dos responsáveis (fls. 401/401v.) para apresentarem defesa em relação ao achado de auditoria. Os gestores, representados pela procuradoria geral do município, apresentaram as razões de defesa às fls. 444/472, acompanhadas dos documentos de fls. 475/1.197. Posteriormente, foi admitido o ingresso no procedimento, na condição de interessada, da 23ª Promotoria de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (fls. 1.269/1.270v).

Esta unidade técnica apresentou o relatório de análise das defesas conforme fls. 1.278/1.291. Conclusos os autos, foi proferido julgamento pela 2ª Câmara, em Sessão Ordinária de 13/6/2019, conforme acórdão de fls. 1.368/1.374, publicado no DOC em 30/8/2019. No acórdão, foi afastada a incidência de multa aos gestores, mas determinou-se a elaboração de plano de ação para gestão dos recursos do Fundo, nos seguintes termos:

No mérito, com fundamento no art. 71, IX, da CR/88 c/c o art. 275, III, do Regimento Interno, assino prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação do acórdão, para que a Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA/BH remetam a este Tribunal plano de ação para gestão dos recursos do Fundo, com vistas à melhoria do desempenho e



**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*



da efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, com cronograma de aplicação dos recursos ainda disponíveis, descrevendo os programas e projetos, número de crianças e adolescentes a serem atendidos e responsável pela execução.

Constou do item III do dispositivo do acórdão, ainda, determinação para que os responsáveis apresentassem a seguinte documentação:

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

Os gestores responsáveis pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) e pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA/BH) foram intimados da decisão em 9/9/2019, conforme AR de fls. 1.376/1.377. O Procurador Geral do Município, em petição de fls. 1.381, protocolada em 31/10/2019, solicitou a dilação do prazo para cumprimento da decisão em 30 dias, sendo deferida pelo então relator em despacho de fls. 1.379.

Em 5/12/2019 foi protocolada a documentação de fls. 1.389/1.456, em atendimento à determinação do acórdão. Os autos foram redistribuídos, em 21/1/2020, para o Conselheiro Sebastião Helvécio (fls. 1.458).

Conforme determinado no item V do acórdão, os autos foram encaminhados a esta unidade técnica para monitoramento do cumprimento da decisão.

2.1 Análise quanto ao cumprimento das determinações do acórdão

No intuito de monitorar o cumprimento da decisão proferida no acórdão, será analisado se o plano de ação apresentado cumpre os requisitos e contempla as ações necessárias para sanar os problemas encontrados durante a auditoria. Nesse sentido, a Resolução n. 16, de 2011, deste Tribunal dispõe¹:

Art. 8º Para fins desta Resolução, considera-se plano de ação o documento elaborado pelo órgão ou entidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações, indique os responsáveis e fixe os prazos para implementação de cada ação, e registre os benefícios previstos após a execução dessas ações, nos termos do modelo anexo.

¹ Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.



**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*



§ 1º Recebido o plano de ação, a unidade competente promoverá sua autuação como processo de monitoramento e a respectiva distribuição, encaminhando os autos à unidade técnica para exame.

§2º O plano de ação será submetido ao Relator para as providências cabíveis, após o que será encaminhado ao Colegiado competente para deliberação.

(...)

Art. 10. O monitoramento constitui uma das etapas da auditoria operacional que objetiva verificar o cumprimento das deliberações nela exaradas e os resultados dela advindos.

Art. 11. Caberá à unidade técnica competente monitorar, por meio do relatório de acompanhamento da execução, o cumprimento das determinações/recomendações ou das ações estabelecidas no plano de ação, apresentando, ao final, o relatório conclusivo do monitoramento.

Art. 12. O relatório final de monitoramento deverá conter a síntese de todas as ações e a indicação do cumprimento de cada recomendação e/ou determinação, após o que deverá ser submetido ao Relator para fins de deliberação junto ao Tribunal Pleno ou respectiva Câmara.

Ressaltem-se, ainda, os seguintes aspectos acerca do procedimento de monitoramento constantes Manual de Auditoria Operacional do TCU:

O principal objetivo do monitoramento é aumentar a probabilidade de resolução dos problemas identificados durante a auditoria, seja pela implementação das deliberações ou pela adoção de outras medidas de iniciativa do gestor. A expectativa de controle criada pela realização sistemática de monitoramentos contribui para aumentar a efetividade da auditoria.

O monitoramento permite aos gestores e demais partes envolvidas acompanhar o desempenho do objeto auditado, pois atualiza o diagnóstico e oferece informações necessárias para verificar se as ações adotadas têm contribuído para o alcance dos resultados desejados. Além disso, o monitoramento ajuda a identificar as barreiras e dificuldades enfrentadas pelo gestor para solucionar os problemas apontados.² (Grifo nosso)

Será analisado, ainda, se os responsáveis apresentaram a documentação exigida no item III, 'a', 'b', e 'c' do acórdão.

2.2 Plano de Ação para gestão dos recursos do FMDCA/BH

Na documentação encaminhada pela procuradoria do município, foi, inicialmente, explicitado o procedimento de aplicação dos recursos do FMDCA/BH. Os recursos do fundo têm destinação definida por deliberação do CMDCA/BH, que define um Plano de Aplicação anual no final de cada exercício, a ser observado no exercício seguinte. Assim, **o CMDCA/BH é o gestor político do FMDCA/BH, cabendo-lhe formular, deliberar e controlar as ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente. O FMDCA/BH é**

² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Manual de auditoria operacional. Dezembro/2018. Disponível em: << <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>>. Acesso em: 21 fev. 2020.



gerido administrativamente pela atual SMASAC³, a quem compete prestar contas pela utilização dos recursos ao CMDCA/BH.

Conforme afirmaram os gestores: “a deliberação e a gestão dos recursos do FMDCA/BH possuem como instâncias obrigatórias tanto o CMDCA/BH, competente para a deliberação da utilização dos recursos do Fundo, quanto a SMASAC, competente para a operacionalização e ordenação das despesas”.

Quanto ao procedimento atual de execução dos recursos do FMDCA/BH, afirmaram que, além dos instrumentos legais para utilização de recursos públicos aplicáveis à Administração Pública (PPAG e LOA), os recursos do FMDCA/BH dependem também do **Plano de Aplicação de Recursos, definido anualmente pelo CMDCA/BH**, com base no saldo financeiro existente.

Porém, parte do saldo financeiro disponível na conta bancária do Fundo é reservado a projetos aprovados em exercícios anteriores, mas cuja execução ainda não foi iniciada. Além disso, projetos aprovados e iniciados possuem, por vezes, despesas continuadas que se estendem por até 3 anos, com cronograma de desembolso em parcelas sucessivas divididas ao longo da vigência do projeto. Desse modo, afirmaram que grande percentual do saldo bancário existente está comprometido com projetos aprovados em exercícios anteriores, os quais são registrados pelo CMDCA/BH no Plano de Aplicação dos Recursos.

Os gestores expuseram, ainda, que, para se adequar às mudanças impostas pela Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), desde 2017 o CMDCA/BH tem realizado procedimentos de chamamento público para a seleção e formalização de parcerias. Consequentemente, a execução de recursos do FMDCA/BH depende da consecução dos chamamentos, os quais demandam maior prazo de elaboração e seleção dos projetos.

Segundo os gestores, existem duas situações que impactam no cronograma de execução de recursos do FMDCA/BH. Para projetos propostos por OSCs, nos termos da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto Municipal n.16.746/17, o cronograma de desembolso de recursos deve guardar consonância com a execução das metas da parceria, não sendo possível haver repasse integral antes do cumprimento de cada etapa da execução. Para projetos feitos com outros órgãos governamentais, observam-se os procedimentos de execução de recursos

³ Resolução CMDCA/BH n. 147/2017:

Art. 3º. A gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte - FMDCA/BH será assim definida:

I - Ao CMDCA/BH compete aprovar a alocação de recursos do FMDCA/BH para programas, projetos e ações governamentais e não governamentais, voltados para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, bem como o controle dos recursos alocados.

II – À Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC compete à administração orçamentária, financeira e contábil dos recursos do FMDCA/BH e demais atos necessários à sua operacionalização.



próprios da Administração pública, com licitações ou chamamentos públicos, que demandam tempo para operacionalização.

Assim, afirmaram que o Plano de Ação ora proposto visou dar ênfase às melhorias de processos para conferir agilidade e desburocratização na aprovação de projetos e celebração de parcerias, ações que, no entendimento da SMASAC e do CMDCA/BH, serão essenciais para eficiência e eficácia na execução dos referidos recursos.

Trazem aos autos, ainda, as ações que já foram realizadas para melhoria na gestão dos recursos nos últimos anos. Diante da identificação da necessidade de qualificação dos processos de gestão dos recursos do FMDCA/BH, afirmaram que, desde 2018, foram realizadas ações no intuito de implementar melhorias e dar maior celeridade e transparência à execução dos recursos. Nesse sentido, foram feitas reuniões entre os gestores do fundo e as secretarias afetas, para qualificar os processos de utilização do saldo existente e de captação de novos recursos para o fundo, aplicando-se metodologia de “remodelagem de processos”. Ainda, em 2019, a SMASAC coordenou a qualificação de processos para execução de projetos governamentais aprovados pelo CMDCA/BH com financiamento de recursos do fundo, aplicando a metodologia de redesenho de processos denominada “*Business Process Transformation*” (BPT). No decorrer de 2019 foram realizadas reuniões periódicas para monitoramento da realização do plano de ação resultante desta metodologia, documentado conforme fls. 1.400/1.405. Foi definido pelos órgãos responsáveis pelo FMDCA/BH, ainda, que a execução de projetos junto a outros órgãos públicos, com recursos do fundo, passará a ser feito por meio de portarias conjuntas, ao invés da celebração de convênios que vinha sendo utilizada.

Quanto ao plano de ação apresentado para fins de cumprimento da decisão proferida no presente processo, foi feita a seguinte consideração:

O Plano de Ação para Gestão dos Recursos do Fundo ora apresentado foi considerado a partir de uma perspectiva mais abrangente, contemplando ações contínuas de melhoria de gestão e procedimentos de desburocratização e interlocução permanente dos atores corresponsáveis pela deliberação e gestão dos referidos recursos

Assim, os responsáveis intimados apresentaram as seguintes ações para melhorar a gestão de recursos do FMDCA/BH (fls. 1.398v/1.399):

2. Alinhamento de entendimentos para desburocratização e redução de prazos para aprovação e celebração de parcerias no CMDCA/BH, em conjunto com a SMASAC e PGM. **Produto:** Pactuação de fluxos e prazos para a aprovação e celebração de parcerias. **Prazo:** 2019-2020.
3. Revisão da legislação e normativas referentes à celebração de parcerias, para qualificação e celeridade dos procedimentos. **Produto:** Legislação e normativas atualizadas. **Prazo:** 2019-2020.
4. Capacitação dos atores envolvidos nos procedimentos. **Produto:** Atores capacitados. **Prazo:** 2019-2020.



**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*



5. Acompanhamento da implementação das ações de qualificação de processos e propostas. **Produto:** Acompanhamento realizado. **Prazo:** 2019-2020.
6. Avaliação das ações de qualificação realizadas. **Produto:** Avaliação realizada. **Prazo:** 2019-2020.
7. Revisão dos fluxos e procedimentos para a execução dos projetos governamentais deliberados. **Produto:** Definição de cronograma de execução dos projetos. **Prazo:** 2020.
8. Revisão dos fluxos e procedimentos de monitoramento e avaliação das parcerias financiadas com recursos do FMDCA/BH. **Produto:** Fluxos e procedimentos definidos. Instrumental de Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação atualizado. **Prazo:** 2020.
9. Continuidade do procedimento de mapeamento e qualificação dos processos de gestão dos recursos do FMDCA/BH. **Produto:** Processos mapeados e qualificados, com definição dos fluxos e procedimentos padrões. **Prazo:** 2020.
10. Elaboração de instrumental informatizado de acompanhamento da execução do Plano de Aplicação dos Recursos do FMDCA/BH. **Produto:** Instrumental elaborado e validado. Acompanhamento da execução do Plano de Aplicação dos Recursos. **Prazo:** 2020.
11. Definição de ações de melhoria e qualificação a serem implementadas a partir de 2021. **Produto:** Definição de ações e cronograma de execução. **Prazo:** 2020-2021.

Análise técnica

No momento, em que o Plano de Ação foi submetido à avaliação preliminar, coube a esta unidade técnica verificar o cumprimento de seus requisitos essenciais e se os gestores apresentaram propostas pertinentes, factíveis e monitoráveis para o atendimento determinação deliberada por este Tribunal.

Segundo o disposto no artigo 9º da Resolução n. 16/2011 deste Tribunal:

Art. 9º Considera-se plano de ação o documento elaborado pelo órgão ou entidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações, indique os responsáveis e fixe os prazos para implementação de cada ação, e registre os benefícios previstos após a execução dessas ações, nos termos do modelo anexo. (Grifo nosso)

Portanto, cumpre verificar se o plano de ação em análise contempla os quatro requisitos previstos na resolução, quais sejam: 1) elaboração de ações a serem adotadas 2) indicação de responsáveis 3) fixação de prazos para implementação 4) registro dos benefícios previstos.

Ainda, para análise do conteúdo das propostas apresentadas, deve-se observar os termos do acórdão proferido, segundo o qual o plano de ação deveria conter ações: “com vistas à melhoria do desempenho e da efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes” e: “cronograma de aplicação dos recursos

ainda disponíveis, descrevendo os programas e projetos, número de crianças e adolescentes a serem atendidos e responsável pela execução”.

Verifica-se que o Plano de Ação elencou diversas ações a serem adotadas ao longo dos anos de 2019 a 2021. Porém, em desacordo com o previsto na Resolução n. 16/2011, não foi feita a indicação dos responsáveis pela implementação de cada uma delas, requisito essencial para possibilitar o efetivo monitoramento do cumprimento das ações planejadas.

Além disso, os prazos foram estabelecidos de maneira genérica, com indicação do ano em que as ações seriam desenvolvidas. Na forma apresentada, não é possível aferir adequadamente qual o tempo necessário para implementação de cada medida. Conforme consta no modelo de plano de ação presente no anexo da Resolução n. 16/2011 (Figura 1) é necessário que se aponte um período concreto de desenvolvimento das ações em que conste a data inicial e a data limite de implementação das medidas. Portanto, a maneira como os prazos foram apresentados no plano análise também compromete o efetivo monitoramento do cumprimento das ações planejadas.

Figura 1

MODELO DO PLANO DE AÇÃO

PLANO DE AÇÃO			
DECISÃO DO TC ____/____/____			
ENTIDADE/ÓRGÃO: _____			
OBJETO: _____			
Determinação/Recomendação	Medidas necessárias	Data Inicial e limite de implementação das medidas	Responsável pela implementação com telefone e e-mail
Teor da primeira recomendação/determinação	a)	a)	a)
	b)	b)	b)
Teor da segunda recomendação/determinação	a)	a)	a)
	b)	b)	b)
	c)	c)	c)
Teor da n recomendação/determinação	a)	a)	a)
	b)	b)	b)
	c)	c)	c)

Fonte: Resolução n. 16/2011 do TCE/MG.

Ainda, foram relacionados os produtos resultantes da implementação de cada ação, mas não é possível aferir os benefícios esperados com seu cumprimento. A ausência da indicação dos benefícios esperados compromete a avaliação acerca da pertinência e da efetividade das ações a serem realizadas. Conforme consta do Manual de Auditorias Operacionais do TCU: “Recomenda-se que o plano de ação inclua campo para registro dos benefícios previstos após



**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 implementação das deliberações. São estes que, em última análise, justificam a realização das auditorias” (grifo nosso). Nesse sentido, ressalta-se que o objetivo do monitoramento é avaliar a resolução do problema identificado pela entidade fiscalizadora, de modo a se mensurar os benefícios da fiscalização realizada sobre o desenvolvimento das políticas públicas, o que não se afigura possível sem o prévio estabelecimento dos benefícios que se espera atingir com a implementação das ações.

Quanto à adequação das ações previstas no plano, o acórdão determinou que fossem elaboradas ações para melhoria do desempenho e da efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Observa-se, porém, que as ações apresentadas, devido às falhas formais quanto aos requisitos do plano mencionadas, não constituem um plano de ação monitorável, de modo que, no estado em que se encontra, não é possível avaliar em que medida as ações previstas contribuirão para melhorias de desempenho e efetividade das políticas públicas, nos termos do acórdão proferido.

Além disso, as ações propostas visaram à melhoria e ao contínuo aperfeiçoamento no fluxo dos procedimentos de aplicação dos recursos do fundo, no sentido de que o saldo disponível seja aplicado de maneira mais célere nas ações de promoção da defesa de crianças e adolescentes planejadas. Tais ações se afiguram adequadas, na medida em que foi apontada a dificuldade na realização dos processos de chamamentos públicos necessários para o desenvolvimento de projetos junto às OSCs e na realização de parecerias com outros órgãos públicos, o que pode ser melhorado com a constante evolução dos processos de trabalho e com a capacitação dos atores envolvidos, conforme propõe o plano ora analisado. Ações que melhorem a execução financeira dos recursos disponíveis no fundo, que não estavam sendo utilizados, de modo que o saldo existente chegue efetivamente nos projetos de promoção e defesa da criança e do adolescente estão de acordo com a determinação do acórdão que prevê a melhoria de desempenho como um de seus objetivos. Porém, para que o plano de ação possa ser monitorado, é necessário que se estabeleça um objetivo mensurável que se pretende perseguir com as ações propostas. No presente caso seria possível se estabelecer, por exemplo, que as melhorias nos processos visam reduzir em 10% o prazo para conclusão de chamamentos públicos, sendo verificado, ao final do monitoramento, qual foi o real benefício alcançado com a implementação das medidas.

Percebe-se, ainda, que focar exclusivamente na melhoria dos procedimentos de execução de recursos do fundo não atende integralmente à determinação do acórdão, principalmente no que tange à melhora da efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes realizadas com recursos do fundo. Quanto à efetividade, destaca-se o seguinte trecho do Manual de Auditoria Operacional do TCU:

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos



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*



pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993). Portanto, ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (ISSAI 3000/1.5, 2004). A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse (ISSAI 3000/1.7, 2004)

Portanto, agilizar a realização das despesas não significa melhora de efetividade, ainda que possa afetar essa questão indiretamente. Importante seria propor ações no sentido de assegurar que estão sendo feitas despesas em projetos que causem real impacto na proteção da criança e do adolescente. Ao determinar a elaboração de ações que melhorem a efetividade dos programas apoiados com o recurso do fundo, buscou-se, por meio do acórdão proferido, que os gestores propusessem medidas que impactassem diretamente na população-alvo do órgão, qual seja, crianças e adolescentes do município de Belo Horizonte. A mera revisão de procedimentos no âmbito da gestão dos recursos, ainda que indiretamente reflita no melhor aproveitamento destes, não afeta diretamente a população interessada. Nesse sentido, deveriam ser propostas ações que visassem efetivar o cumprimento dos objetivos a que se destina o FMDCA/BH. Conforme disposto no artigo 18, da Resolução CMDCA/BH n. 147/2017, os recursos do Fundo devem ser assim aplicados:

Art. 18. Observado o disposto no artigo 260, §1º-A, da Lei Federal nº 8.069/1990, os recursos do FMDCA/BH serão aplicados:

I – obrigatoriamente:

- a) programas de proteção e socioeducativos destinados à criança e ao adolescente, conforme previsto no artigo 90 da Lei Federal nº 8.069/1990, expostos a situação de risco pessoal e social, cujas necessidades de atendimento ultrapassem o âmbito de atuação das políticas sociais básicas e assistenciais, não excedendo a 03 (três) anos;
- b) acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes, em conformidade com o §2º do artigo 260 da Lei Federal nº 8.069/1990, aplicando percentual a ser definido anualmente no plano de aplicação do FMDCA/BH;
- c) programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade, em conformidade com o §2º do artigo 260 da Lei Federal nº 8.069/1990, aplicando percentual a ser definido anualmente no plano de aplicação do FMDCA/BH;
- d) financiamento das ações de atendimento socioeducativo, em especial para capacitação, sistemas de informação e de avaliação, em conformidade com o artigo



**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*



31 da Lei Federal nº 12.594/2012, aplicando percentual a ser definido anualmente no plano de aplicação do FMDCA/BH;

II – prioritariamente:

- a) desenvolvimento de projetos cujo objeto esteja em consonância com as linhas de ação prioritárias definidas pelo CMDCA/BH e que sua execução não exceda ao período máximo de 03 (três) anos;
- b) programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- c) programas e projetos complementares para capacitação dos operadores e atores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente;
- d) apoio a projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- e) construção, reforma, ampliação e locação de imóveis, necessários à execução de programas, projetos e ações voltados para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Nesse sentido, o plano de ação deveria conter ações que visassem à melhora na efetividade, como por exemplo: ampliação no número de crianças e adolescentes expostos a situação de risco pessoal e social atendidos por programas de proteção e socioeducativos apoiados pelo FMDCA/BH (art. 18, I, 'a'); aumento quantitativo/qualitativo de acolhimentos, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes (art. 18, I, 'b'); aprovação de certo número de construções, reformas, ampliações e locações de imóveis, necessários à execução de programas, projetos e ações voltados para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (art. 18, II, 'd'); dentre outras medidas possíveis, conforme prioridades definidas pelo CMDCA/BH, gestor político do fundo.

Por fim, o acórdão determinou que o plano contivesse “cronograma de aplicação dos recursos ainda disponíveis descrevendo os programas e projetos, número de crianças e adolescentes a serem atendidos e responsável pela execução”. A fim de atender este requisito, os responsáveis apresentaram o Plano de Aplicação de Recursos aprovado pelo CMDCA/BH para o ano de 2020 (fls.1.406-1.414), acompanhado dos quadros do Anexo II (fls. 1.416-1.423). Verifica-se que o Plano de Aplicação aprovado pelo CMDCA/BH indica os projetos e ações que serão realizadas com recursos do fundo, enquanto os quadros apresentados discriminam os respectivos responsáveis por cada projeto, o número de crianças e adolescentes que se espera atingir com as ações planejadas, a situação de execução de cada projeto e os valores envolvidos, estando, portanto, em conformidade com o definido no acórdão.

Ante o exposto, verifica-se a necessidade de complementação do plano apresentado. A fim de sanar as falhas indicadas na análise, esta unidade técnica conclui pela necessidade de



intimação dos responsáveis para que promovam a reformulação do plano de ação, nos seguintes termos:

- inclusão dos responsáveis pelo cumprimento de cada ação prevista no plano;
- estabelecimento de prazos concretos com data inicial e final para o cumprimento de cada ação prevista no plano;
- indicação dos benefícios que se espera atingir com as ações previstas no plano de maneira que possibilite o monitoramento do plano por esta unidade técnica;
- inclusão de ações cujos resultados reflitam em melhora na efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes apoiados com recursos do FMDCA/BH, nos termos da determinação do Acórdão.

2.3 Documentação apresentada

Cumprir analisar, ainda, se foi atendida a determinação de apresentação de documentos, que constou do acórdão no item III, 'a', 'b', e 'c'.

2.3.1 Diagnósticos relativos às políticas e programas de atendimento à infância e à adolescência, bem como do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente do Município de Belo Horizonte, com atenção especial às áreas de risco socioeconômico-cultural;

Quanto ao item III, 'a', foi disponibilizado link para acesso ao Diagnóstico da criança, do adolescente e do jovem de Belo Horizonte elaborado em 2013⁴, documento que já se encontrava disponível ao tempo da auditoria e está desatualizado, uma vez que a Resolução CMDCA/BH n. 147/2017 determina atualização do diagnóstico a cada 4 anos, no máximo⁵.

Foi informado que em 2019 o CMDCA/BH solicitou a atualização do diagnóstico. Esse projeto foi incluído no PPAG 2018-2021 como subação, dentro da ação 2860 (Ações para o Fortalecimento da Política Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente). Atualmente, se encontra em fase de elaboração do termo de referência para contratação de empresa que será responsável por sua realização.

Análise técnica

De pronto já se verifica o descumprimento da citada Resolução CMDCA/BH n. 147/2017 que previa atualização do Diagnóstico da criança, do adolescente e do jovem de Belo Horizonte a cada 4 (quatro) anos, no máximo, considerando-se que o documento anterior havia sido

⁴ <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cmdcabh/publicacoes>

⁵ Art. 4º. O CMDCA/BH terá as seguintes atribuições em relação à gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte - FMDCA/BH:

(...)

II - promover, a cada 04 (quatro) anos, no máximo, a realização e/ou atualização 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;



elaborado em 2013. Ademais, os responsáveis não definiram prazo para realização do procedimento de contratação nem definiram as demais ações necessárias para que o diagnóstico seja concluído e publicado.

Sendo o referido diagnóstico instrumento essencial para balizar a tomada de decisão do CDMCA/BH, principalmente quanto à definição dos projetos que devem receber prioritariamente os recursos oriundos do FMDCA/BH, apresenta-se como medida adequada a inclusão das etapas necessárias para conclusão deste projeto no presente plano de ação.

Tal medida se impõe no intuito de evitar que o procedimento de elaboração do diagnóstico seja protelado de modo a agravar a desatualização do atual documento, elaborado há mais de 6 anos. Ressalta-se que a inclusão da realização do diagnóstico é medida adequada a ser incluída no plano de ação, uma vez que o acórdão deliberou que fossem elaboradas medidas que melhorem a efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, servindo o diagnóstico atualizado a tal propósito.

2.3.2 Histórico de aplicação dos recursos do Fundo entre o período de 2009 a 2015, citando os programas e projetos, com especificação dos valores destinados e as datas;

Quanto ao item III, 'b', foi apresentado o anexo III (fls. 1.424/1.454) que contém a identificação dos programas, projetos, valores destinados e datas. Esse anexo se divide em dois documentos. O primeiro contém tabela com os valores deliberados pelo CMDCA/BH entre 2009 e 2015, com identificação da entidade/órgão beneficiado, nome de projeto e valor (fls. 1.424/1.432). O segundo inclui Relatório de Despesas Processadas (empenhadas e pagas) por credor entre os anos de 2009 a 2015 (fls. 1.433-1.454). A procuradoria afirmou que tal documento apresenta a ação programática orçamentária com valores empenhados e pagos por exercício financeiro, identificação do credor, número da nota de empenho, data de emissão da nota e classificação orçamentária dentro do período solicitado.

Análise técnica

Quanto à presente determinação, verifica-se o descumprimento do comando do acórdão. O referido Relatório de Despesas Processadas não apresenta as informações apontadas pela procuradoria. Verifica-se que este documento está com os valores cortados, de maneira a impossibilitar sua análise. O documento contendo os valores deliberados pelo CMDCA/BH no período não é suficiente para evidenciar as movimentações financeiras do FMDCA/BH, uma vez que a execução das deliberações ainda depende do efetivo processamento das despesas por intermédio da SMASAC.

Desse modo, se faz necessário que, com a complementação do plano de ação, os responsáveis encaminhem novamente a documentação requerida pelo acórdão, para que conste dos autos de maneira legível.



2.3.3 Relatório quanto ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo, bem como os critérios de avaliação definidos pelo Conselho.

Quanto ao relatório de acompanhamento das atividades apoiadas, as partes apresentaram informações tabuladas nos termos do anexo IV (fls. 1.455/1.456), que apresenta a avaliação da execução dos projetos, parciais ou finais, de acordo com a atual fase de execução, até outubro de 2019. Ressaltaram que o acompanhamento e avaliação dos projetos feitos com recursos do fundo também foi alterado com a entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014, que estabeleceu procedimento próprio para esse acompanhamento aplicável às parcerias da Administração com Organizações da Sociedade Civil. Nesse sentido, os projetos são acompanhados pelo gestor da parceria e por Comissão de Monitoramento e Avaliação, sendo disponibilizadas informações acerca da avaliação feita no Portal das Parcerias da prefeitura⁶.

Análise técnica

Neste ponto, verifica-se que a documentação apresentada se encontra de acordo com a deliberação do acórdão.

3. Do procedimento de monitoramento

Frente à determinação de elaboração de plano de ação, esta unidade técnica entende ser adequada a aplicação, para o presente caso, das disposições constantes na Resolução n. 16/2011 que rege o procedimento de auditorias operacionais⁷. Assim, após a regularização das pendências no plano de ação apresentado nos autos da auditoria, constatadas na presente análise, o atual processo deve ser encerrado para que seja autuado processo apartado de monitoramento, nos seguintes termos da resolução:

RESOLUÇÃO Nº 16/2011

[...]

Art. 8º Para fins desta Resolução, considera-se plano de ação o documento elaborado pelo órgão ou entidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações, indique os responsáveis e fixe os prazos para implementação de cada ação, e registre os benefícios previstos após a execução dessas ações, nos termos do modelo anexo.

§ 1º Recebido o plano de ação, a unidade competente promoverá sua autuação como processo de monitoramento e a respectiva distribuição, encaminhando os autos à unidade técnica para exame.

§2º O plano de ação será submetido ao Relator para as providências cabíveis, após o que será encaminhado ao Colegiado competente para deliberação.

⁶ <https://prefeitura.pbh.gov.br/portaldasparcerias>

⁷ Conforme previsão constante do Regimento Interno, em seu artigo 293, o monitoramento será disciplinado em ato normativo próprio, ainda não elaborado no âmbito deste Tribunal.



**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*



§3º Aprovado, o plano de ação terá a natureza de compromisso do órgão ou entidade auditada com o Tribunal.

§4º O Relator fixará prazo para que o gestor apresente relatórios de acompanhamento da execução referentes à adoção das medidas recomendadas.

Registra-se, ainda, que o novo procedimento deve ser distribuído por dependência ao relator do acórdão proferido no presente processo, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, conforme dispõe o artigo 123 do Regimento Interno: “Art. 123. Os processos de monitoramento serão distribuídos ao Conselheiro ou ao Auditor que originalmente relatou a decisão a ser monitorada. ”.

3. Conclusão e proposta de encaminhamento

Diante do exposto, esta Unidade Técnica propõe:

- A intimação do Procurador Geral do Município de Belo Horizonte, Sr. Castellar Modesto Guimarães Filho, da Secretária Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, Sra. Maíra da Cunha Pinto Colares, e da responsável pelo Conselho Municipal da Criança e Do Adolescente, Sra. Nádia Sueli Costa de Paula Alves, para apresentar:
 - Reformulação do plano de ação, a fim de que sejam efetivadas as recomendações constantes do Acórdão, conforme apontado na presente análise, quais sejam:
 - i. Inclusão dos responsáveis pelo cumprimento de cada ação prevista no plano.
 - ii. Estabelecimento de prazos concretos com data inicial e final para o cumprimento de cada ação prevista no plano.
 - iii. Indicação dos benefícios que se espera atingir com as ações previstas no plano de maneira que possibilite o monitoramento do plano por esta unidade técnica.
 - iv. Inclusão de ações cujos resultados reflitam em melhora na efetividade dos programas e das políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes apoiados com recursos do FMDCA/BH, nos termos da determinação do Acórdão.
 - v. Inclusão, como ação a ser cumprida no plano, da elaboração de Diagnóstico da criança, do adolescente e do jovem de Belo Horizonte e de outras ações necessárias para que este diagnóstico se mantenha atualizado a cada 4 anos, no máximo, nos termos definidos pela Resolução CMDCA/BH n. 147/2017.
 - Histórico de aplicação dos recursos do Fundo entre o período de 2009 a 2015, citando os programas e projetos, com especificação dos valores destinados e as datas de maneira legível.
- O encerramento do presente processo, com a autuação de processo de monitoramento após a complementação ora solicitada, a ser distribuído ao relator do acórdão, Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, nos termos da Resolução nº 16/2011 e do artigo 123 do Regimento Interno.
- Tendo em vista a especial relevância do tema tratado na auditoria, bem como a natureza procedimento de monitoramento de plano de ação, que visa o aperfeiçoamento de políticas



**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*



públicas e a solução dos problemas encontrados, esta unidade técnica se coloca à disposição dos gestores para realização de reuniões que visem à reformulação conjunta do plano de ações, visando a formulação de propostas exequíveis, monitoráveis e em conformidade com as normas deste Tribunal⁸.

A ausência injustificada da apresentação do plano de ação e dos Relatórios de acompanhamento da execução, nos prazos estipulados, poderá ensejar aplicação de multa aos responsáveis, por descumprimento de determinação deste Tribunal, nos termos do art. 83 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008.

A inexecução total ou parcial do plano de ação, injustificadamente, ou a protelação no cumprimento dos compromissos acordados que os tornem inviáveis, poderá ensejar, entre outras medidas, aplicação de multa aos responsáveis, comunicação do fato ao relator do processo de prestação de contas do órgão ou entidade auditada e ao Ministério Público de Contas para adoção das providências legais cabíveis, sem prejuízo do ressarcimento ao erário no caso de dano.

Belo Horizonte, 27 de fevereiro de 2020.

Gustavo Duarte Vieira
Analista de Controle Externo
TC 3213-9

Denise Maria Delgado
Coordenadora da CFAMGBH
TC 1419-0

⁸ Conforme dispõe o Manual de Auditoria Operacional do TCU: “É interessante que representantes da equipe de auditoria possam orientar o processo de construção do plano, para que o documento apresentado atenda às necessidades de monitoramento e abranja medidas satisfatórias para solucionar os problemas identificados. Essa interação pode ser viabilizada por meio de reuniões com os gestores. O resultado esperado desse esforço é que o plano de ação seja exequível”