



# 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*

**Auditoria nº 932.897/2014**

**Anexos v. 01 ao 11**

**Exmo.(a). Sr.(a) Relator(a)**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Belo Horizonte – FMDCA/BH com o intuito 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 de 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014.

Norteadas pelas questões de auditoria proposta na matriz de planejamento, a equipe de analistas, finalizados os trabalhos, apresentou o estudo técnico de fls. 91/117, em que concluiu pela constatação do achado de auditoria materializado na ausência de aplicação da totalidade dos recursos disponíveis, ou seja, os responsáveis pela gestão do Fundo Municipal deixaram de aplicar entre o período de 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014 um saldo financeiro da ordem de **R\$12.872.087,91** (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil oitenta e sete reais e noventa e um centavos), conforme quadro sintético apresentado à fl. 106.

A Secretária Municipal de Políticas Sociais, Maria Gláucia Costa Brandão, responsável entre o período de 19/06/2013 a 30/06/2014, citada às fls. 121/123, por meio de seu procurador, apresentou a razões de fls. 129/130, instruída com os documentos de fls. 131/195.

Após deferimento do pedido de reabertura de prazo, fl. 197, o Município de Belo Horizonte, por meio de seu Procurador-Geral, apresentou as razões de fls. 216/223, acompanhadas dos documentos de fls. 224/244.

A Promotoria de Justiça e Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – Cível de Belo Horizonte, por meio do ofício de fls. 248/249, acompanhado dos documentos de fls. 252/382, encaminhou cópia de ações civis públicas ajuizadas em face



## 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*

do Município de Belo Horizonte entre 2010 e 2015 e de recomendações expedidas nos anos de 2009 a 2013.

Em cumprimento ao despacho de fl. 246, os autos retornaram a esta Coordenadoria para análise das razões apresentadas e exame das informações enviadas pela Promotoria de Justiça.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os documentos que instruem os autos e o próprio estudo técnico, verifica-se a necessidade de se promover a complementação processual, embora já tenha ocorrido a citação da Secretária Municipal de Políticas Sociais, Maria Gláucia Costa Brandão, porque os critérios apontados à fl. 107 (relativos aos Presidentes dos Conselhos) não se relacionam aos responsáveis apontados à fl. 109 (Secretários Municipais do Conselho Municipal).

Assim, tornou-se necessário evidenciar os critérios aplicáveis aos Presidentes do Conselho Municipal e aqueles pertinentes aos Secretários Municipais do Conselho Municipal.

Nesse mesmo sentido, soma-se a necessidade de se contemplar evidências, causas prováveis, efeitos, responsáveis e proposta de encaminhamento.

Dessa forma, este estudo contemplará **os devidos critérios de auditoria e, por consequência, as evidências não indicadas, as causas prováveis não relacionadas, os efeitos não apontados, os responsáveis que não foram citados e a proposta de encaminhamento** correspondente, uma vez que estão estritamente ligados ao achado de auditoria e não poderiam deixar de ser referidos.

Em homenagem aos princípios da Auditoria de Conformidade, da legalidade e da eficiência, bem como dos critérios da materialidade, risco, relevância e oportunidade que orientam o planejamento de auditoria desta Corte de Contas, passa-se à complementação do achado de auditoria, consistente na ausência de aplicação entre o período de 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014 de um saldo financeiro da ordem de **R\$12.872.087,91** (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil oitenta e sete reais e noventa e um centavos), **75,33%** de um total de **R\$17.086.582,45** (dezessete milhões oitenta e seis mil quinhentos e oitenta e dois reais e quarenta e cinco centavos) repassados no mesmo período.



## 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*

### 1. Da complementação dos critérios de auditoria

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, reside no postulado da dignidade da pessoa humana, (CF, art. 1º, III), “[...] *vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País, traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo.[...].*” (RE 477.554-AgR, rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 16-8-2011, Segunda Turma, DJE de 26-8-2011.)

Acerca desse princípio essencial, o Supremo Tribunal Federal – STF tem afirmado:

"A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (...) A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV)." (ARE 639.337-AgR, rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 23-8-2011, Segunda Turma, DJE de 15-9-2011.)

A Constituição da República de 1988 em seu art. 227, *caput*, prescreve que é DEVER da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, em seu art. 222, *caput*, reproduz norma no mesmo sentido da Constituição Cidadã, assim entabulada:

Art. 222 – **É dever** do Estado promover ações que visem assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade, o direito a vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária, e colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.



## 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*

Na esteira da efetividade desse fundamental direito social veio o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8.069 de 1990, que em seu art. 4º, uma vez mais, prescreveu:

Art. 4º **É dever** da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Como diretriz da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente o ECA, em seu art. 88 e 260, § 2º, previu a criação dos conselhos municipais, destacando algumas atribuições, bem como a manutenção de fundo municipal vinculado ao respectivo conselho.

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)

[...]

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)

[...]



## 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*

§ 2º **Os Conselhos Municipais**, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente **fixarão critérios de utilização**, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, **aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento**, sob a forma de guarda, **de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.**

Assim, o Município de Belo Horizonte, por meio da Lei nº 8.502 de 2003, dispôs sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, em que se destacam, para os fins aqui proposto, os artigos 6º, 7º e 12, que ora se passa a transcrever:

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

Art. 7º - **Compete ao CMDCA:**

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

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

III - participar da formulação de programa e serviço social de que trata o inciso I do art. 2º;

**IV - definir as prioridades da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;**

**V- controlar as ações de execução da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;**

VI - regular o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CMDCA;

VII - solicitar ao prefeito a indicação de conselheiros titular e suplente, em caso de vacância ou término de mandato de representante do Executivo;

VIII - opinar sobre a elaboração do orçamento municipal, na parte referente à matéria objeto desta Lei;

IX - opinar sobre a destinação de recurso e espaço público para programação cultural, esportiva ou de lazer voltada para a infância e a juventude;

X - acompanhar e avaliar a atuação dos conselheiros tutelares, verificando o cumprimento integral dos seus deveres institucionais;

**XI - gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alocando recursos para programa de entidades governamental e não-governamental voltadas ao objeto desta Lei;**

XII - dispor sobre o Regimento Interno do CMDCA, no caso do Regimento Interno dos conselheiros tutelares, quando da elaboração contar com processo prévio de participação dos conselheiros tutelares;

XIII - inscrever programa de entidades governamental e não-governamental, especificando regime de atendimento e mantendo atualizado o registro de informações, em conformidade com o art. 90 da Lei Federal nº 8.069/90;

**XIV - propor modificação na estrutura da Administração Municipal, relativamente aos órgãos e unidades ligados a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.**

Art. 12 - O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente **é vinculado** ao CMDCA e constituído de:

I - dotação consignada anualmente, no Orçamento do Município, para atividades vinculadas ao CMDCA;



## 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*

II - recurso proveniente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III - doação, auxílio, contribuição e legado que lhe forem destinados;

IV - valor proveniente de multa decorrente de condenação civil ou de imposição de penalidade administrativa previstas em lei;

V - outros recursos que lhe forem destinados como resultantes de depósito e aplicação de capital e de renúncia fiscal.

O Conselho Municipal, então, visando regulamentar o funcionamento do Fundo Municipal, editou a Resolução nº 80 de 2010, que tratou, uma vez mais, das atribuições do respectivo Conselho nos arts. 1º ao 8º, os quais se transcreve:

Art. 1º **Cabe ao CMDCA/BH**, em relação ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte - FMDCA/BH, sem prejuízo das demais atribuições:

I - elaborar diretrizes e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente do município de Belo Horizonte;

**II - promover, a cada 4 (quatro) anos, no máximo, a 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;**

**III - elaborar plano de ação a cada 4 (quatro) anos, para revisão anual, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;**

IV - elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do FMDCA/BH, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação;

V - avaliar, bianualmente, no plenário do CMDCA/BH, por 2/3 (dois terços) dos seus membros, o sistema de captação sob o regime de parceria, ajustando-o à universalidade da política pública de atendimento à criança e ao adolescente;

VI - elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos e ações a serem financiados com recursos do FMDCA/BH, em consonância com o estabelecido no plano de ação e no plano de aplicação;

VII - publicizar os programas e projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo FMDCA/BH;

**VIII - monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do FMDCA/BH;**

**IX - monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do FMDCA/BH, segundo critérios e meios definidos pelo CMDCA/BH, bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo FMDCA/BH;**

X- desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o FMDCA/BH;

XI - mobilizar a sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos do FMDCA/BH.

Art. 2º O CMDCA/BH deve utilizar os meios ao seu alcance para divulgar amplamente:

I - as ações prioritárias das políticas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

II - os prazos e os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos do FMDCA/BH;

III - a relação dos projetos aprovados em cada edital, o valor dos recursos previstos e a execução orçamentária efetivada para implementação dos mesmos;



## 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*

IV - o total das receitas previstas no orçamento do FMDCA/BH para cada exercício, a ser objeto no Plano de Aplicação;

V - os mecanismos de monitoramento, de avaliação e de fiscalização dos resultados dos projetos beneficiados com recursos do FMDCA/BH.

**Art. 3º A execução de projetos, ações e programas financiados com recursos do FMDCA/BH será avaliada pelo CMDCA/BH, mediante critérios previamente estabelecidos.**

**Art. 4º O CMDCA/BH fará o monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do FMDCA/BH, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do FMDCA/BH, sem prejuízo de outras formas, garantindo-se a devida publicização dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica.**

Parágrafo único. O órgão municipal responsável pela contabilidade do FMDCA/BH apresentará ao CMDCA/BH, balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do FMDCA/BH, acompanhados da prestação de contas detalhada da execução orçamentária para serem aprovados pelo CMDCA/BH.

Art. 5º O CMDCA/BH deverá manter o controle dos valores recebidos, bem como emitir, anualmente, relação contendo o nome, data, CPF/MF ou CNPJ/MF dos doadores ou destinadores, a natureza e os valores individualizados das doações ou destinações.

Parágrafo único. A relação a que se refere este artigo será remetida à Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, até o último dia útil do mês de março do ano civil subsequente, na forma das normativas da SRFB, e demais legislações vigentes.

Art. 6º O CMDCA/BH emitirá, conjuntamente com o ordenador da despesa, comprovante em favor do autor da destinação ou doação ao FMDCA/BH, contendo seu nome, CPF/MF ou CNPJ/MF, a data, o tipo e o valor efetivamente doado.

Parágrafo único. O nome do doador ou destinador ao FMDCA/BH só poderá ser divulgado mediante sua autorização expressa, respeitado o que dispõe a Lei Federal nº 5.172 - Código Tributário Nacional, de 25 de outubro de 1966.

Art. 7º Nas placas e outros materiais de divulgação das ações, projetos e programas financiados com recursos do FMDCA/BH é obrigatório o prazo de execução do convênio e a referência ao CMDCA/BH e ao FMDCA/BH como fonte pública de financiamento.

**Art. 8º O CMDCA/BH, diante de indícios de irregularidades, ilegalidades ou improbidades em relação ao FMDCA/BH ou suas dotações nas leis orçamentárias, dos quais tenha ciência, deve representar junto ao Ministério Público para as medidas cabíveis.**

No âmbito da Administração Municipal coube à Secretaria Municipal de Políticas Sociais – SMPS e à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMAAS, consoante art. 42, II e VII, art. 45, I, III, e VI, art. 81, II da Lei Municipal nº 9.011 de 2005, as atribuições de coordenar a estratégia de implementação de planos, programas e projetos de desenvolvimento social, gerir os fundos municipais, inclusive o da Criança e do Adolescente, planejar, coordenar e executar programas e atividades de inclusão produtiva e de promoção nas áreas de desenvolvimento comunitário e assistência social básica, assim como estabelecer as diretrizes técnicas para a execução das atividades, conforme sua área de atuação.

Em fecho, há que se advertir que a gestão de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDCA, enquanto fundo especial de gestão



## 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*

ligado à administração municipal, instituído por lei<sup>1</sup>, norteia-se pelo princípio da eficiência, art. 37, *caput* da CR/88 c/c art. 20 da Resolução nº 80/2010, um dos princípios regentes da Administração Pública.

Sintetizando o plexo normativo, cite-se o Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 482.611, (Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 23-3-2010, DJe de 7-4-2010):

“É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, *caput*) – qualifica-se como um **dos direitos sociais mais expressivos**, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), **cujo adimplemento impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num *facere* (...)**. (...) o STF, considerada a dimensão política da jurisdição constitucional outorgada a esta Corte, não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, que se identificam – enquanto direitos de segunda geração – com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. Celso de Mello). É que, se assim não for, restarão comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao Poder Público, consoante já advertiu, em tema de inconstitucionalidade por omissão, por mais de uma vez (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celso de Mello), o STF (...). **Tratando-se de típico direito de prestação positiva, que se subsume ao conceito de liberdade real ou concreta, a proteção à criança e ao adolescente – que compreende todas as prerrogativas, individuais ou coletivas, referidas na Constituição da República (notadamente em seu art. 227) – tem por fundamento regra constitucional cuja densidade normativa não permite que, em torno da efetiva realização de tal comando, o Poder Público, especialmente o Município, disponha de um amplo espaço de discricionariedade que lhe enseje maior grau de liberdade de conformação, e de cujo exercício possa resultar, paradoxalmente, com base em simples alegação de mera conveniência e/ou oportunidade, a nulificação mesma dessa prerrogativa essencial, tal como já advertiu o STF (...). Tenho para mim, desse modo, presente tal contexto, que os Municípios (à semelhança das demais entidades políticas) não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 227, *caput*, da Constituição, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa do Poder Público, cujas opções, tratando-se de proteção à criança e ao adolescente, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.** (...) O caráter programático da regra inscrita no art. 227 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – impõe o reconhecimento de que as normas constitucionais veiculadoras de um programa de ação **revestem-se de eficácia jurídica e dispõem de caráter cogente.** (...) Impende destacar, neste ponto, por oportuno, ante a inquestionável procedência de suas observações, a decisão proferida pela eminente Min. Cármen Lúcia (AI 583.136/SC), em tudo aplicável, por identidade de situação, ao caso em análise.” (RE 482.611, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 23-3-2010, DJE de 7-4-2010.) **(Grifos nossos.)**

A decisão monocrática da ministra Cármen Lúcia no Agravo de Instrumento nº 583136/SC, julgamento em 11/11/2008, publicação DJe de 24/11/2008 também merece ser citada:

AGTE.(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
AGDO.(A/S): MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

<sup>1</sup> Lei nº 5.969, de 30 de setembro de 1991.



# 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*

ADV.(A/S): OSCAR JUVÊNIO BORGES NETO

[...]

Relatório

1. Agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República.

2. O recurso inadmitido tem como objeto o seguinte julgado da Terceira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – VAGAS EM PROJETO SOCIAL MUNICIPAL (PROGRAMA SENTINELA-ACORDE) – AUSÊNCIA DE PESSOAL ESPECIALIZADO – POLÍTICA SOCIAL DERIVADA DE NORMA PROGRAMÁTICA E NÃO IMPERATIVA –

IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO NA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – RECURSO PROVIDO.

As normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para a sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata, haja vista a ausência de qualquer delimitação de seu objeto e de sua extensão.

‘Ao Poder Judiciário falece competência para interferir na política educacional implementada pelo Poder Executivo, quando esta é derivada de norma programática e não imperativa’” (Apelação Cível n. 2004.021771-4, fl. 29).

3. A decisão agravada teve como fundamento para a inadmissibilidade do recurso extraordinário a insubsistência da alegação de contrariedade ao art. 227 da Constituição da República, nos termos seguintes:

“na realidade, o que há é divergência de interpretação, porque não se nega ser dever do Estado colocar a salvo – a criança e o adolescente – de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência; o que se fez constar é que, uma vez implementado o projeto, não é dado ao Poder Judiciário, sob pena de ingerência indevida, determinar quando e de que forma certos atos afetos à Administração Pública devem ser editados.

Portanto, sem razão o recorrente quando afirma haver ofensa a dispositivo constitucional (art. 227, [da Constituição da República])” (fl. 59).

4. O Agravante alega que estaria caracterizada a ofensa direta ao art. 227 da Constituição da República. Sustenta que “não poderia o Tribunal de Justiça catarinense firmar entendimento de que o princípio da Separação dos Poderes e a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos impedem o Judiciário de exigir do Executivo a implementação das medidas legalmente atribuídas a este último, ou seja, como in casu, dar atendimento social à criança ou ao adolescente vítimas de violência ou exploração sexual, alegando ser a determinação constitucional mera meta programática que o Poder Público tem o dever de implementar na medida de suas possibilidades, sendo, portanto, desejável, e não exigível, a imediata assistência a todos os menores sofreadores desses abusos” (fl. 9).

Afirma, também, que a Constituição da República “impõe claras condições para que seja assegurado o efetivo e prioritário atendimento em programas de proteção, garantindo, para as crianças e os adolescentes, expressamente o direito à integridade física e moral [e, por isso], não pode o Poder Judiciário construir interpretações que as prejudiquem, omitindo-se em sua função de garantidor da observância ao regramento jurídico vigente” (fl. 8).

Defende que “nenhuma interpretação jurídica pode trazer restrições, de modo a negar efetividade jurídica ao direito de atendimento social às crianças e aos adolescentes vítimas de explorações sexuais, posto se constituir tal atendimento em garantia e princípio constitucional” (fl. 8).

Requer o provimento do recurso.

Analisada a matéria posta à apreciação, DECIDO.

[...]

6. Razão de direito assiste ao Agravante.



## 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 que decidido pelo Tribunal a quo**, no sentido de que a manutenção da sentença provocaria ingerência de um em outro poder, **a norma do art. 227 da Constituição da República impõe aos órgãos estatais competentes – no caso integrantes da estrutura do Poder Executivo - a implementação de medidas que lhe foram legalmente atribuídas. Na espécie em pauta, compete ao Estado, por meio daqueles órgãos, o atendimento social às crianças e aos adolescentes vítimas de violência ou exploração sexual.** Tanto configura dever legal do Estado e direito das vítimas de receber tal atendimento.

Explicando o princípio da separação de poderes anota José Afonso da Silva:

"Hoje, [esse] princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em 'colaboração de poderes' (...).

A 'harmonia entre os poderes' verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados" (Curso de Direito Constitucional Positivo. 27. ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 109-110).

É competência do Poder Judiciário, vale dizer, dever que lhe cumpre honrar, julgar as causas que lhe sejam submetidas, determinando as providências necessárias à efetividade dos direitos inscritos na Constituição e em normas legais.

É a lição de Cândido Rangel Dinamarco:

"O juiz tradicional era um escravo do direito posto nos textos. (...) O juiz tradicional poderia até lamentar as injustiças da lei material; mas 'legem habemus', e nada havia a ser feito para obter um resultado mais justo nos julgamentos. (...)

O juiz tradicional era iludido pelo dogma do neutralismo, crente de que a imparcialidade ficaria turvada se ele viesse aos casos imbuído de ideologias e desviasse o processo da sua sina atávica de ser mero instrumento técnico a serviço do Direito material. (...) A missão do juiz – ensinaram-nos – principia onde a do legislador terminou. A jurisdição é somente a 'longa manus' da lei. (...)o juiz contemporâneo vai-se afastando dos modelos tradicionais. O dogma da separação dos chamados Poderes do Estado não é empecilho à participação dos juizes na formação das leis sobre as quais serão depois chamados a julgar, nem daquelas que disciplinarão a sua conduta no exercício do poder estatal em sede jurisdicional (normas processuais). O juiz moderno sente que, antes de juiz, é cidadão; e que, como cidadão, a primeira das prerrogativas que a Democracia lhe oferece é a de participar nas decisões do Estado, inclusive quanto à elaboração das leis. (...)

Quando conduz um processo e quando julga uma causa, o juiz há de ter presente, em primeiro lugar, o seu grande poder e as largas possibilidades que o sistema lhe dá de interpretar o caso, a prova e os textos segundo a ótica do tempo presente (...). O juiz é um homem do seu tempo e da sociedade em que vive, e dele é esperada a flexibilização das normas, a sua humanização. Ele é, afinal de contas, um legítimo canal de comunicação entre o mundo axiológico da sociedade em que é chamado a julgar." (O Poder Judiciário e o Meio Ambiente. Revista dos Tribunais, vol. 631, ano 77, maio/1988, p. 24-28).

Qualquer lesão ou ameaça a direito trazida ao Poder Judiciário impõe ao juiz o seu dever de julgar, dando pleno cumprimento não apenas ao inc. XXXV da Constituição – o que não apenas é perfeitamente compatível com o art. 2º, daquela Lei Fundamental, como a outorga de seu dever em benefício do indivíduo -, como dotando de instrumento judicial o princípio da efetividade constitucional e legal.

**7. Na espécie em pauta, ao argumento de imiscuir-se na autonomia do ente público não pode renunciar o magistrado ao seu dever constitucional de assegurar a efetividade da lei, garantindo a proteção que a infância e a juventude requerem, sob pena de omitir-se sobre direito ao qual a Constituição da República garantiu 'absoluta prioridade' (art. 227).**

**Essa garantia de 'absoluta prioridade', a fim de colocar crianças e adolescentes 'a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade 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*

opressão' “(...) é bem ampla e se impõe a todos os órgãos públicos competentes para legislar sobre a matéria, exercer controle ou prestar serviços de qualquer espécie para promoção dos interesses e direitos de crianças e adolescentes. (...) Assim também, a tradicional desculpa de ‘falta de verba’ para a criação e manutenção de serviços não poderá mais ser invocada com muita facilidade quando se tratar de atividade ligada, de alguma forma, a crianças e adolescentes” (DALLARI, Dalmo de Abreu. Estatuto da Criança e do Adolescente – Comentários Jurídicos e Sociais. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 28).

**8. E não apenas dessa orientação doutrinária divergiu o acórdão recorrido, como também negou a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que, ao apreciar o art. 208, inc. IV, da Constituição da República - que assegura à criança de zero a seis anos de idade o atendimento em creche e pré-escola - decidiu que a não-observância do preceito constitucional pelos órgãos estatais competentes impõe o reconhecimento e a efetividade dos direitos pleiteados em ação levada ao Poder Judiciário para a sua garantia, “sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental” (RE 410.715-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 3.2.2006).**

E, de minha relatoria: RE 502.036, decisão monocrática, DJ 31.5.2007; AI 564.035, decisão monocrática, DJ 15.5.2007; AI 564.035, decisão monocrática, DJ 15.5.2007; AI 564.497, decisão monocrática, DJ 9.5.2007; AI 564.497, decisão monocrática, DJ 9.5.2007; AI 596.928, decisão monocrática, DJ 24.5.2007; AI 616.972, decisão monocrática, DJ 18.5.2007; AI 616.972, decisão monocrática, DJ 18.5.2007; AI 687.419, decisão monocrática, DJ 18.3.2008 e AI 680.908, decisão monocrática, DJ 4.4.2008.

**9. Exatamente na esteira daquela jurisprudência consolidada é que cumpre reconhecer o dever do Estado de implementar as medidas necessárias para que as crianças e os adolescentes fiquem protegidos de situações que as coloquem em risco, seja sob a forma de negligência, de discriminação, de exploração, de violência, de crueldade ou a de opressão, situações que confiscam o mínimo existencial sem os quais a dignidade da pessoa humana é mera utopia. E não se há de admitir ser esse princípio despojado de efetividade constitucional, sobre o que não mais pendente discussão, sendo o seu cumprimento incontornável.**

**10. Reitere-se que a proteção contra aquelas situações compõe o mínimo existencial, de atendimento obrigatório pelo Poder Público, dele não podendo se eximir qualquer das entidades que exercem as funções estatais, posto que tais condutas ilícitas afrontam o direito universal à vida com dignidade, à liberdade e à segurança.**

**Inviável, portanto, a manutenção da decisão agravada por divergir da jurisprudência firmada por este Supremo Tribunal Federal na matéria.**

11. Pelo exposto, dou provimento a este agravo, na forma art. 544, §§ 3º e 4º, do Código de Processo Civil, e, desde logo, ao recurso extraordinário, nos termos do art. 557, § 1º-A, do mesmo diploma legal. Invertidos, nesse ponto, os ônus da sucumbência. Publique-se. Brasília, 11 de novembro de 2008. Ministra CÁRMEN LÚCIA. Relatora.

Percebe-se, pelo arcabouço normativo e jurisprudencial citado, que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, um dos direitos sociais mais expressivos, como delimitado no acórdão, impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva.

Plagiando a decisão do Supremo Tribunal Federal, a proteção à criança e ao adolescente tem por fundamento regra constitucional cuja densidade normativa não permite que, em torno da efetiva realização de tal comando, o Poder Público, especialmente o



## **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*

município, com base em simples alegação de mera conveniência e/ou oportunidade, torne nula essa prerrogativa essencial, sob pena de confisco do mínimo existencial e de tornar a dignidade da pessoa humana em mera utopia.

Dessa forma, impende complementar os critérios de auditoria, já apontados à fl. 107 desses autos, com os seguintes parâmetros legais de conformação:

- art. 1º, inciso III, art. 37, *caput* e art. 227, *caput*, todos da CR/1988, art. 222 da CEMG/1989, art. 4º, 88 e 260, § 2º da Lei nº 8.069/1990, art. 6º, 7º e 12 da Lei 8.502/2003, art. 1º ao 8º e art. 20 da Resolução nº 80 de 2010, no que se refere aos Presidentes responsáveis pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte - CMDCA/BH, no período que abrangeu a auditoria;
- art. 1º, inciso III, art. 37, *caput* e art. 227, *caput*, todos da CR/1988, art. 222 da CEMG/1989, art. 4º, 88 e 260, § 2º da Lei nº 8.069/1990 e art. 42, incisos II e VII, art. 45, incisos I, III, e VI e art. 81, inciso II, todos da Lei Municipal nº 9.011 de 2005, no que se refere aos responsáveis pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais – SMPS e pela Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social – SMAAS, no período que abrangeu a auditoria.

### **2. Da Complementação das evidências**

As evidências são informações obtidas durante a auditoria e usadas para fundamentar os achados. Nesse sentido, comporta mencionar as conciliações bancárias e extratos bancários do período de 2007 a 2014, conforme quadro sintético apresentado a seguir, que se somam às evidências relacionadas às fls. 107/108, atendendo assim aos atributos da validade, confiabilidade, relevância e suficiência.



# 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*

Tabela n. 1 – Conciliações Bancárias e Extratos

Período: 2007 a 2014

Ano	Conta BB	Valor	Conciliação Bancária	Extratos Bancários
2007	40432-3	3.810.078,63	156 - anexo 01	157 a 160 – anexo 01
	5003-2	1.458.015,61	135 – anexo 01	136 a 140 – anexo 01
	6466-1	10.074,17	150 – anexo 01	151 e 152 – anexo 01
	218067-7	0,00	130 – anexo 01	131 e 132 – anexo 01
	11568-1	0,00	----	----
2008	40432-2	4.458.266,53	135 – anexo 02	137 a 140 – anexo 02
	5003-2	1.873.966,26	118 – anexo 02	119 a 123 – anexo 02
	6466-1	13.526,38	129 – anexo 02	130 a 132 – anexo 02
	218067-1	0,00	114 – anexo 02	115 e 116 – anexo 02
	11568-1	0,00	----	----
2009	40432-2	5.416.057,20	118 – anexo 03	119 a 122 – anexo 03
	5003-2	2.279.813,04	103 – anexo 03	104 a 108 – anexo 03
	6466-1	8.147,44	113 – anexo 03	114 e 115 – anexo 03
	218067-1	0,00	99 – anexo 03	101 – anexo 03
	11568-1	0,00	----	----
2010	40432-2	6.671.228,32	143 – anexo 04	144 a 146 – anexo 04
	5003-2	2.698.952,29	131 – anexo 04	132 a 134 – anexo 04
	6466-1	297.243,95	138 – anexo 04	139 e 140 – anexo 04
	218067-1	0,00	127 – anexo 04	128 e 129 – anexo 04
	11568-1	0,00	----	----
2011	40432-2	8.126.219,44	145 – anexo 05	146 a 149 – anexo 05
	5003-2	2.026.709,64	130 – anexo 05	131 a 133 – anexo 05
	6466-1	394.085,69	139 – anexo 05	140 e 141 – anexo 05
	218067-1	0,00	126 – anexo 05	127 – anexo 05
	11568-1	0,00	----	----
2012	40432-2	7.951.504,27	141 – anexo 06	142 a 144 – anexo 06
	5003-2	2.180.257,22	130 – anexo 06	131 a 133 – anexo 06
	6466-1	104.440,87	137 – anexo 06	138 e 139 – anexo 06
	218067-1	0,00	126 – anexo 06	127 e 128 – anexo 06 - SOF
	11568-1	0,00	----	----
2013	40432-2	9.586.317,63	130 – anexo 07	131 a 133 – anexo 07
	5003-2	2.533.250,43	118 – anexo 07	119 a 121 – anexo 07
	6466-1	108.639,60	125 – anexo 07	126 e 127 – anexo 07
	218067-1	0,00	114 – anexo 07	115 e 116 – anexo 07
	11568-1	25.367,01	137 – anexo 07	138 e 139 – anexo 07
2014 extrato junho	40432-2	10.013.144,81		180 – anexo 08
	5003-2	2.726.601,96		181 a 183 – anexo 08
	6466-1	76.960,57		187 – anexo 08
	218067-1	0,00		188 – anexo 08
	11568-1	55.380,57		185 – anexo 08

### 3. Da complementação das causas prováveis

Além das razões e dos motivos já indicados à fl. 108, determinantes do descumprimento de todo o plexo normativo indutor da efetividade dos direitos da criança e do



## **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*

adolescente, mencionem-se as questões que promoveram a dissensão entre a situação encontrada e o critério:

- 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;
- 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.



## 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*

### 4. Da complementação dos efeitos

A ausência de aplicação do saldo financeiro de **R\$12.872.087,91** (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil oitenta e sete reais e noventa e um centavo) tem gerado violação dos direitos e interesses da população infanto-juvenil, com efeitos perversos para a sociedade e principalmente para aqueles que necessitam diretamente da implementação dos programas, projetos e ações da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Assim, recém-nascidos, crianças e adolescentes encontram-se expostos a situações de risco, maus tratos, dependência química de seus genitores e descaso institucional, como se observa dos documentos juntados às fls. 252/382, encaminhados pela Promotoria de Justiça e Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – Cível de Belo Horizonte.

Os efeitos perversos decorrem de diversos fatores que, somados, demonstram o abandono das políticas públicas voltadas para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, tais como:

- atraso e insuficiência no repasse de recursos, fls. 267/268, às entidades de acolhimento institucional conveniadas pelo Município de Belo Horizonte, o que tem gerado diversos transtornos para o seu funcionamento regular;
- ausência de técnicos nas áreas de serviço social e psicologia, número reduzido de educadores, falta de fornecimento de verduras e frutas em período de férias escolares, apesar de as instituições de acolhimento não entrarem em férias, não encaminhamento de gêneros alimentícios para atendimento ao cardápio sugerido pelo Município, instalações físicas das instituições em condições inadequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e casos de abuso sexual, violação da privacidade e violência física entre crianças e adolescentes acolhidos, fls. 268/269;
- adolescente, fls. 300/301, com poder familiar dos pais destituído por decisão judicial e sem a possibilidade de sua colocação em família substituta, sob a forma de adoção, aguardando transferência para o programa “Família acolhedora”;



## **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*

- crescimento do déficit de vaga, fls. 308v./311, para acolhimento institucional ou familiar de crianças e recém-nascidos, faixa etária de 0 a 2 anos de idade, em decorrência do fechamento de algumas instituições, sem que houvesse substituição das entidades pelo Município;
- nascituros e recém-nascidos submetidos a situações de risco – nascimento prematuro, peso de nascimento abaixo do normal, sinais de anormalidade neurológica, sintomas significativos de abstinência da droga após o nascimento, maus tratos, abandono, morte, violência física e moral, abusos sexuais, etc. – fls. 322v./325v., em decorrência do uso de substâncias entorpecentes (crack, cocaína, maconha) por seus genitores e ante a ausência de políticas públicas voltada especificamente para suas proteções;
- recém-nascidos, fls. 334v./336, com alta hospitalar, aguardando a indicação de vagas em unidades de acolhimento institucional (abrigos), permanecendo desnecessariamente em ambientes hospitalares;
- crianças, com mandado de busca, apreensão e acolhimento expedidos a seu favor, fls. 334v./336, vivendo em um ambiente pernicioso, de maus tratos, negligência, violência física e psicológica, aguardando a indicação de vagas em unidades de acolhimento institucional (abrigos);
- recém-nascido, com apenas 10 meses de vida, internado em razão de ingestão de cocaína, com alta hospitalar aguardando indicação de vaga, foi subtraído do nosocômio pelo genitor, em razão da demora, fls. 336/336v.



## 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. Da complementação dos responsáveis

Tendo em conta que a auditoria de conformidade abrangeu a avaliação da conduta dos responsáveis quanto a princípios e regras aplicáveis à boa gestão pública e que o estudo técnico à fl. 109 fez menção apenas ao rol de responsáveis pelas Secretarias Municipais, mostra-se imperioso a complementação da matriz de responsabilização:

#### Matriz de Responsabilização dos Secretários(as) Municipais

<b>Achado</b>	<b>Entidades</b>	<b>Responsável</b>	<b>Ano Referência do Exercício</b>
Ausência de aplicação entre o período de 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014, de um saldo financeiro da ordem de <b>RS12.872.087,91</b>	SMAAS	Rosilene Cristina Rocha	01/01/07 a 28/01/08
		Elizabeth Engert Milward Almeida Leitão	01/02/08 a 10/07/12
		Marcelo Alves Mourão	10/07/12 a 18/06/13
	SMPS	Maria Gláucia Costa Brandão	19/06/13 a 30/06/14
<b>Descrição da conduta punível</b>	<b>Nexo de Causalidade</b>		<b>Culpabilidade</b>
Como responsáveis pela gestão de recursos do Fundo Municipal abstiveram-se de agir pelas seguintes <b>omissões: 1)</b> 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; <b>2)</b> ausência de estratégia de implementação de planos, programas e projetos de desenvolvimento social; <b>3)</b> ausência de planejamento, coordenação e execução de programas e atividades de promoção nas áreas de desenvolvimento comunitário e assistência social básica; <b>4)</b> ausência de estabelecimento de diretrizes técnicas para a execução das atividades, conforme sua área de atuação.	A abstenção das ações discriminadas na coluna ao lado, obrigatórias pelo Poder Público, delas não podendo se eximir, resultou em conduta omissiva ilegal e ilegítima, que contribuiu significativamente para a má gestão dos recursos do Fundo, materializada na ausência de aplicação de <b>RS12.872.087,91</b> , no período auditado		Presume-se que os responsáveis deveriam ter potencial consciência da ilicitude de que não adotar as ações discriminadas ao lado - destinadas à implementação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente - implica violação às atribuições legais, já que poderiam e deveriam agir de forma diversa.



# 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

## Matriz de Responsabilização dos Presidentes do Conselho

Achado	Entidades	Responsável	Ano Referência do Exercício
Ausência de aplicação entre o período de 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014 de um saldo financeiro da ordem de <b>R\$12.872.087,91</b>	CMDCA/BH	Lúcia Elena dos Santos Junqueira Rodrigues	21/12/06 a 17/02/09
		Débora Maria David da Luz	18/02/09 a 21/12/09
		Ananias Neves Ferreira	21/12/09 a 06/06/10
		Regina Helena Cunha Mendes	07/06/10 a 20/12/12
		Maria Izabel Catão Moreira	21/12/12 a 03/03/13
		Márcia Cristina Alves	04/12/12 a 04/12/15
Descrição da conduta punível	Nexo de Causalidade	Culpabilidade	
Como responsáveis pela gestão de recursos do Fundo Municipal abstiveram-se de agir pelas seguintes omissões: <b>1)</b> 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; <b>2)</b> 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; <b>3)</b> 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; <b>4)</b> 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; <b>5)</b> ausência de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo; <b>6)</b> ausência de instituição de outras formas de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo; <b>7)</b> ausência de monitoramento e fiscalização dos programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelo Conselho; <b>8)</b> ausência de solicitação, aos responsáveis, de informações quanto ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo.	A abstenção das ações discriminadas na coluna ao lado, imperativas, delas não podendo se eximir o Conselho, resultou em conduta omissiva ilegal e ilegítima, que contribuiu significativamente para a má gestão dos recursos do Fundo, materializada na ausência de aplicação de <b>R\$12.872.087,91</b> , no período auditado	Presume-se que os responsáveis deveriam ter potencial consciência da ilicitude de que não adotar as ações discriminadas ao lado - destinadas à implementação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente - implica violação às atribuições legais, já que poderiam e deveriam agir de forma diversa.	

### 6. Da complementação da proposta de encaminhamento

Da mesma forma que os demais itens, verifica-se que a proposta de encaminhamento não contemplou todas as medidas pertinentes à situação encontrada, de maneira que se mostra necessário aditar a proposta.

Em desacordo com o disposto no art. 1º, III, art. 37, *caput* e art. 227, *caput*, da CR/1988, art. 222 da CEMG/1989, art. 4º, 88 e 260, § 2º da Lei nº 8.069/1990, art. 6º, 7º 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*

12 da Lei 8.502/2003, art. 1º ao 8º e art. 20 da Resolução nº 80 de 2010 e art. 42, incisos II e VII, art. 45, incisos I, III, e VI e art. 81, inciso II, da Lei Municipal nº 9.011 de 2005, os responsáveis, na medida de suas culpabilidades, deixaram de aplicar, entre o período de 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014, um total de **R\$12.872.087,91** (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil oitenta e sete reais e noventa e um centavos), representando **75,33%** do total de **R\$17.086.582,45** (dezessete milhões oitenta e seis mil quinhentos e oitenta e dois reais e quarenta e cinco centavos) repassados no mesmo período.

Em decorrência de tal fato omissivo, materializado nas condutas descritas na Matriz de Responsabilização, foram constatadas graves infrações às normas legais, passíveis da aplicação das sanções previstas no art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Assim, em observância aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, incisos LIV e LV da CR/88), bem como em homenagem ao art. 73 da CE/89, imperiosa a citação dos demais responsáveis, consoante rol apresentado no item 5 deste estudo.

### III – CONCLUSÃO

Diante do fato de os responsáveis pela gestão do Fundo Municipal terem deixado de aplicar entre 01/01/2007 a 30/06/2014 – pelas omissões citadas no quadro “Matriz de Responsabilidade, Descrição da conduta punível” – um saldo financeiro da ordem de **R\$12.872.087,91** (doze milhões oitocentos e setenta e dois mil oitenta e sete reais e noventa e um centavos), representando **75,33%** do total de **R\$17.086.582,45** (dezessete milhões oitenta e seis mil quinhentos e oitenta e dois reais e quarenta e cinco centavos) repassados no mesmo período, em afronta a todos os critérios de auditorias mencionados, esta unidade técnica, nos termos do art. 28, inciso IV da Resolução nº 02/2015, conclui que os responsáveis abaixo discriminados, na medida de suas culpabilidades, devem ser citados para apresentarem defesa, nos termos do art. 77, inciso I da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica desta Corte de Contas) e art. 166, inciso I e art. 276 da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

Na oportunidade, considerando, *a priori*, que os atos omissivos praticados emanaram do não exercício regular das atribuições institucionais dos agentes públicos, conclui-se que o Procurador-Geral do Município deve ser intimado para manifestar-se acerca



**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 legalidade dos atos, desde que haja lei autorizativa e INTERESSE PÚBLICO NA ADVOCACIA DO ATO.

<b>Achado</b>	<b>Descrição das condutas puníveis</b>	<b>Entidades</b>	<b>Responsável</b>	<b>Período</b>	
Ausência de aplicação entre o período de 1º de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2014 de um saldo financeiro da ordem de <b>R\$12.872.087,91</b>	1) 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; 2) ausência de estratégia de implementação de planos, programas e projetos de desenvolvimento social; 3) ausência de planejamento, coordenação e execução de programas e atividades de promoção nas áreas de desenvolvimento comunitário e assistência social básica; 4) ausência de estabelecimento de diretrizes técnicas para a execução das atividades, conforme sua área de atuação.	SMAAS	Rosilene Cristina Rocha	01/01/07 a 28/01/08	
			Elizabeth Engert Milward Almeida Leitão	01/02/08 a 10/07/12	
			Marcelo Alves Mourão	10/07/12 a 18/06/13	
			SMPS	Maria Gláucia Costa Brandão	19/06/13 a 30/06/14
	1) 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; 2) 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; 3) 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; 4) 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; 5) ausência de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo; 6) ausência de instituição de outras formas de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo; 7) ausência de monitoramento e fiscalização dos programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelo Conselho; 8) ausência de solicitação, aos responsáveis, de informações quanto ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo.	CMDCA/BH	Lúcia Elena dos Santos Junqueira Rodrigues	21/12/06 a 17/02/09	
			Débora Maria David da Luz	18/02/09 a 21/12/09	
			Ananias Neves Ferreira	21/12/09 a 06/06/10	
			Regina Helena Cunha Mendes	07/06/10 a 20/12/12	
			Maria Izabel Catão Moreira	21/12/12 a 03/03/13	
			Márcia Cristina Alves	04/12/12 a 04/12/15	

Belo Horizonte, 27 de julho de 2015

Cláudio Lúcio da Silva  
 Analista de Controle Externo  
 TC 2799-2

Denise Maria Delgado  
 Coordenadora da CFAMGBH  
 TC 1419-0