

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.269/2007-7

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão: Prefeitura Municipal de Betim - MG

Responsáveis: Alexandre Eustáquio Martins (547.852.196-53); Arildo Mariano Rego (225.804.501-06); Carlaile de Jesus Pedrosa (108.902.546-72); Cleanto Marcos Pedrosa (129.742.776-91); Companhia Alma Dell' Art (04.712.715/0001-28); Companhia Cultural Nós Dois (06.133.727/0001-23); Cooperativa dos Carreiros de Contagem Ltda. (01.163.619/0001-80); Daniel Leite Fonseca (095.344.826-68); Divino Lourenço da Silva (310.979.446-20); Emanuel Geraldo da Silva (828.783.906-87); Fabrício Fernandes Freire (718.745.856-87); Fernando Antônio Brandão (256.271.396-68); Gilbert Luiz Diniz (856.468.306-72); Gilmar Lembi Mascarenhas (264.210.896-15); Gilson Alves de Melo (663.432.086-15); Gilson Ferreira de Oliveira (029.960.056-43); Helena Tavares da Silva (421.366.526-72); Hudson Antônio de Souza (228.761.206-82); João Augusto Reis (832.136.948-00); Kleyton Arnoud Dutra (036.627.846-02); Kleyton Arnoud Dutra - Me (04.342.806/0001-19); Lar de Meninas Madalena Mediolli (03.958.569/0001-52); Letícia Fonseca de Paula Lima (856.480.356-91); Luciene Aparecida dos Santos Corrêa (898.012.706-59); Lumen Fomento Mercantil Ltda. (07.156.701/0001-63); Margareth Melo Rezende Butori (645.802.456-87); Núcleo Assistencial Espírita Glacus (22.737.829/0001-04); Patrus Ananias de Sousa (174.864.406-87); Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-estar Social (22.737.746/0001-15); Raimundo Gonçalves Rego (175.329.906-30); Regina Lúcia Rezende Cunha (517.019.956-20); Regina Stela Varela (015.224.506-53); Roberto Gonçalves Rego (325.357.326-53); Rômulo Victor Pinheiro Veneroso (256.468.936-15); Samuel Eloi Batista (061.405.666-73); Servquality Ind. Com. e Serv. Gerais Ltda. (02.912.237/0001-74); Total Limpeza Indústria e Comércio Ltda. (01.867.600/0001-14); Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais (06.111.535/0001-16); Walfredo Ladeira Senna (070.537.626-53); Walter Raimundo de Souza (328.028.386-87); Wilma Conceição Amaral (863.791.196-04)

Interessados: Congresso Nacional (); Prefeitura Municipal de Betim - MG (18.715.391/0001-96)

Advogados constituídos nos autos: Marcelo Geraldo dos Santos Rezende (OAB/MG 108.764), Fabiane Aparecida Soares Teixeira (OAB/MG 108.039), Milton Machado (OAB/MG 62.036), Décio Freire (OAB/MG 56.543), e outros.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM/MG. CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE A MUNICIPALIDADE E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS. RECURSOS DO FNAS.

PROGRAMAS SOCIAIS. INDÍCIOS DE GRAVES IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ACATAR AS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE UNS E REJEITAR AS DE OUTROS. MULTA. CIÊNCIA ÀS PARTES INTERESSADAS. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Betim/MG e em diversas organizações não-governamentais (ONG's), em decorrência de Solicitação do Congresso Nacional, constante do TC 017.604/2007-5.

2. Aludido expediente, autorizado no âmbito do Acórdão 1.803/2007-Plenário, teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) transferidos à municipalidade e repassados a ONG's, por meio de convênios, no período compreendido entre os anos de 2002 e 2007.

3. Ao todo, foram fiscalizados 18 (dezoito) convênios, celebrados com as entidades abaixo descritas, no montante de R\$ 6.112.448,28 (seis milhões, cento e doze mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e vinte e oito centavos), à conta de recursos federais e municipais, em que cada uma delas conduziu um ou mais programas governamentais, a seguir igualmente elencados:

3.1. Núcleo Assistencial Espírita Glacus

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti);
- Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Agente Jovem);
- Centro de Referência Especializado de Atenção à Mulher (Cream); e
- Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).

3.2. Lar de Meninas Madalena Mediolli - Lameb

- Programa de Atenção Integral à Família (Paif)

3.3. Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social

- Programa Sentinela

4. Em decorrência dos trabalhos, a equipe de auditoria constatou irregularidades graves, tais como fuga a procedimentos licitatórios com favorecimento de empresas na aquisição de bens e serviços; irregularidades em pagamentos; atos de gestão antieconômicos; pagamentos de despesa sem a devida comprovação da prestação dos serviços; burla à realização de concurso público; descumprimento de legislação trabalhista; violação aos princípios da administração pública e inobservância de legislação, as quais restaram consignadas no relatório de fls. 496-647 do vol. principal.

5. Verificaram-se, ainda, indícios de fraude, conluio e desvio de recursos, baseados, principalmente, nas seguintes constatações, assim resumidas pela Secex-MG:

“a) as organizações beneficiárias das transferências de recursos estão sediadas em mesmo endereço, junto à Prefeitura, sugerindo intermediação entre elas (v. fls. 516/517 e 570/579 do Vol. Principal);

b) a dispensa de licitação, para a aquisição de bens de consumo pelas organizações, favoreceu especialmente três estabelecimentos comerciais (padarias), dirigidos por sócios comuns e com evidência de terem sido as notas fiscais emitidas por uma mesma pessoa (mesma grafia e erros ortográficos idênticos), além de ser também beneficiada empresa de propriedade da família do ex-prefeito (fls. 520/539, 542 do Vol. Principal). A contratação de prestação de serviços foi concentrada em três entidades, sem comprovação da efetiva prestação e com o preenchimento das notas fiscais com letras idênticas (fls.508/520 do Vol. Principal);

c) os registros contábeis, tanto das organizações fiscalizadas quanto dos estabelecimentos comerciais por elas contratados, foram elaborados pelo mesmo contador, que é também responsável pela divisão de controle interno da Prefeitura (fls. 539 do Vol. Principal – item, 11.17.18). Igualmente, verifica-se a participação de servidores municipais nas empresas prestadoras de serviços (fls. 521/522 do Vol. Principal);

d) há evidência de manipulação dos recursos, em face de endossos de cheques e transferência de valores entre contas bancárias das organizações e da Prefeitura, inclusive para empresa de propriedade do ex-prefeito (fls. 506, 518, 537/538 e 542/552 do Vol. Principal);

e) realização de pagamentos fictícios e não comprovação da destinação dos produtos supostamente adquiridos ou da prestação de serviços. Nas notas fiscais, faturas, recibos e outros documentos não há identificação de número dos convênios, nem, tampouco, foram formalizados processos administrativos (fls. 503/504; 508/ 516 e 562/563 do Vol. Principal).”

6. Diante de tais ocorrências, o Pleno deste Tribunal, nos termos do Acórdão 601/2009, deliberou, *in verbis*:

“9.1. determinar, com fundamento no art. 37 da Resolução TCU nº 191/2006, mediante a extração de cópias dos elementos pertinentes ou o desentranhamento dos respectivos volumes/anexos, a formação de processos apartados de Tomadas de Contas Especiais, de modo que as irregularidades relacionadas às ONG’s Núcleo Assistencial Espírito Glacus, Lar de Meninas Madalena Medioli e Ponto de Contacto Nova Canaã Promoção do Bem-Estar Social sejam tratadas em processos distintos, conforme o relatório de auditoria de fls. 493-644 do vol. 2, salvo no casos das irregularidades, que por sua abrangência, justifiquem suas análises nos presentes autos;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que avalie, no prazo 30 (trinta) dias, a oportunidade e conveniência de incluir no Plano de Fiscalização do TCU a realização de auditoria, de âmbito nacional, com a participação das unidades regionais deste Tribunal, com vistas a verificar a regularidade da execução de convênios, acordos ou outros ajustes por parte de Organizações Não-Governamentais para a consecução de programas sociais com recursos oriundos do Orçamento da União, em especial do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, à Controladoria-Geral da União - CGU, à Prefeitura Municipal de Betim/MG, à Delegacia Regional de Trabalho no Estado de Minas Gerais - DRT/MG e ao Ministério Público do Trabalho no Estado de Minas Gerais;

9.4. dar ciência da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, em atendimento ao Ofício GAB/0369/2009, de 06/2/2009; à Superintendência de Polícia Federal no Estado de Minas Gerais - DPF/MG e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, encaminhando-lhes, conjuntamente,

cópia integral do relatório da equipe de auditoria e do despacho da Sra. Diretora Técnica da Secex-MG (fls. 493-647, vol. 2);

9.5. *considerar, para fins do disposto no art. 17, §2º, inciso II, da Resolução TCU n.º 215/2008, atendida a Solicitação do Congresso Nacional referente ao processo TC 017.604/2007-5, autorizando seu arquivamento;*

9.6. *restituir os autos à Secex-MG para as providências a seu cargo.”*

7. Em cumprimento ao item 9.1 do mencionado *decisum*, foram formados processos apartados de tomadas de contas especiais, de modo que os achados de auditoria concernentes exclusivamente às ONG's Ponto Contacto Nova Canaã Promoção do Bem-Estar Social, Núcleo Assistencial Espírita Glacus e Lar de Meninas Madalena Medioli fossem tratadas em processos distintos, a saber, TC 012.245/2009-0, TC 012.246/2009-7 e TC 012.247/2009-4, respectivamente.

8. De outro lado, quanto às demais irregularidades, promoveram-se, nestes mesmos autos, as audiências dos responsáveis por tais ocorrências, as quais foram objeto de detida análise por parte da Secex-MG, mediante instrução acostada às fls. 1177-1261, vol. principal, com cujas conclusões manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade. Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma que julgo pertinentes, excerto da análise empreendida pela unidade técnica:

“3. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

3.1 **Ocorrência:** *fortes indícios de estabelecimento de conluio entre as associações Companhia Alma Dell'Art, Companhia Cultural Nós Dois, Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais e o Poder Público Municipal para obterem vantagens indevidas (contratação para prestação de serviços sem participação em processo licitatório, recebimento sem a contraprestação dos serviços), para tanto incorrendo em procedimentos irregulares (os dirigentes são, também, servidores municipais; as associações constituem, de fato, uma organização apenas, por terem o mesmo endereço, dirigentes comuns, emissão de notas fiscais pela mesma pessoa), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de ato ilegítimo, contrariando os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade previstos no caput do art. 37 da CF/1988 c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, a Lei n.º 4320/1964, arts. 62 e 63, o princípio contábil da entidade e o princípio jurídico da autonomia patrimonial, referentes às execuções do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Agente Jovem), do Centro de Referência Especializado de Atenção à Mulher (Cream) e Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), todos conduzidos pela entidade Núcleo Assistencial Espírita Glacus; do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), executado pelo Lar de Meninas Madalena Medioli; e do Programa Sentinela, concedido à ONG Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social, durante os exercícios de 2002/2007 (item 11.1 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.8 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsáveis: *Alexandre Eustáquio Martins (anexo 40, fls. 91/96) e Luciene Aparecida dos Santos Corrêa (anexo 40, fls. 139/143), diretores da associação Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais.*

3.1.1 *Os responsáveis decomuseram o texto da audiência em partes, para fornecer suas respostas, conforme segue.*

a) *conluio entre associações e o poder público para a obtenção de vantagens indevidas;*

3.1.2 *Não há fundamento para tal dedução. O local visitado corresponde à sede da Vetor, distinto do endereço de qualquer outra organização. No caso da Companhia Cultural Nós Dois há*

colaboração mútua, em atividades que são distintas. Inexiste concorrência de mercado entre esta instituição e as demais citadas, pois o objeto do trabalho é diverso: o Instituto Vetor dedica-se à capacitação, qualificação profissional e formação da cidadania de pessoas maiores e capazes; as demais instituições dedicam-se a oficinas de socialização, para crianças e adolescentes. O Instituto Vetor presta serviços tanto para a administração pública municipal e estadual quanto para instituições privadas.

b) contratação para prestação de serviços sem participação em processo licitatório;

3.1.3 Não há obrigação legal da realização de licitação para contratação entre entidades de direito privado. Se houvesse obrigação legal ou infralegal, a atenção deveria ser do tomador do serviço, pois o prestador não tem conhecimento da origem do recurso que irá remunerar seus serviços, se originário de fonte pública ou privada.

c) recebimento sem a contraprestação dos serviços;

3.1.4 ‘Todos os serviços contratados foram devidamente executados e liquidados, conforme se comprova pelos documentos fiscais, cujo recebimento somente se efetivava após uma série de atestados da execução, verificado por carimbos no corpo da 1ª via da NF, cuja posse é do tomador de serviço. Ainda importa informar que outras provas da execução do serviço acompanharam o documento fiscal, por ocasião da entrega dos serviços.’

d) os dirigentes são também servidores municipais;

3.1.5 ‘Na diretoria do Instituto Vetor encontram-se dois de seus membros que também são servidores municipais efetivos, sendo ambos ocupantes do cargo de oficial de administração, cuja função é meramente operacional, não exercendo qualquer poder capaz de delegar ou influenciar decisões, portanto sem qualquer condição de beneficiar a relação comercial da instituição. Importa ainda enfatizar que a relação comercial se dava com instituição privada e não com poder público local.’

e) as organizações constituem uma organização apenas, por terem os mesmos dirigentes e endereço, e uma mesma pessoa emitindo suas notas fiscais:

3.1.6 ‘Nenhum dos dirigentes do Instituto Vetor também figura como dirigente de outra associação, dentre as citadas. Não há relação gerencial deste instituto com as demais associações. Todavia, em face de seu dirigente prestar assessoria profissional a uma outra associação, pode ter ocorrido que, por mera colaboração e de boa fé, um de seus colaboradores tenha auxiliado a outra, na escrita dos documentos fiscais, sem que isto signifique qualquer ingerência ou confusão na gestão da outra instituição.’

f) uso da administração pública para satisfazer interesses privados, configurando a realização de ato ilegítimo e contrariando os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

3.1.7 ‘A relação comercial ocorrida sempre foi entre instituições de direito privado, não existindo qualquer vínculo entre esta prestadora de serviços e a administração pública. Ainda, a satisfação dos interesses privados se dava tão somente pela existência da prestação e contraprestação, relação legítima e de direito presente no vínculo entre o tomador e prestador de serviços. Noutras palavras, em havendo um serviço prestado, espera-se, por direito, haver uma remuneração.’

Responsável: Gilbert Luiz Diniz (anexo 40, fls. 98/101), diretor da associação Companhia Cultural Nós Dois.

3.1.8 Este responsável procedeu, inicialmente, à apresentação da finalidade e atividades da Companhia Cultural Nós dois, conforme se mostra a seguir:

3.1.9 *‘A Companhia Cultural Nós Dois é uma associação civil de direito privado, criada em 2004, com finalidade não econômica, tem ao longo de sua existência, executado cursos e oficinas de artes e esportes, em suas diversas modalidades, nos programas de socialização infanto-juvenil, para vários tomadores de serviços, que executam os programas sócio-assistenciais, em diversos municípios brasileiros. Os serviços, especialmente em Betim, via de regra, são realizados nos locais onde funcionam os programas; e executados por associados, se detentores de habilidades técnicas ou outros profissionais, contratados regularmente para o atendimento da demanda específica, se dentre os associados não existirem.’*

3.1.10 *Em seguida, também decompôs o texto da audiência em partes, para fornecer suas respostas, conforme segue.*

a) *conluio entre associações e o poder público para a obtenção de vantagens indevidas;*

3.1.11 *‘Destarte, não há de se falar em vantagem indevida, pois que, houve a celebração de determinados contratos e execução de determinados serviços, gerando a remuneração relativa àquela prestação. Não houve, em nenhum momento, qualquer benefício, pois não gozavam de qualquer privilégio. Quanto menos de se falar em conluio. A relação desta associação com o Instituto Vetor, enquanto pessoas jurídicas, não chegam nem mesmo a ser de concorrência, vez que o objeto fático das instituições serem distintos, a saber, a primeira se dedica às questões de socialização, desempenhando atividades artísticas, culturais e desportivas e a segunda se dedica as questões de profissionalização. O que há, no entanto, é certa relação de parceria, vez que as atividades desenvolvidas, como descrita alhures, são completamente distintas, ocasionando, por vezes, a colaboração entre ambas, no que se refere à troca de experiências, além de ter existido no passado a assessoria profissional do dirigente do Vetor para esta associação, vez que sazonalmente era consultado. Já com relação à outra associação, quanto menos, pois exercem atividades concorrentes, em que a critério do tomador, contratou as duas para exercerem o mesmo tipo de atividade, porém, ao que se sabe, em territórios diferentes, de forma a melhor adequar os serviços. Outra relação, ainda que pessoal, não há, portanto descartando o conluio.’*

b) *contratação para prestação de serviços sem participação em processo licitatório;*

3.1.12 *‘A Companhia Cultural Nós Dois foi contratada diversas vezes e por diversos tomadores para execução de serviços de socialização, relacionando uma diversidade de oficinas de artes e esportes. As referidas contratações tiveram como tomadores pessoas jurídicas de direito privado, não existindo qualquer vínculo desta prestadora com a administração Pública, onde seria legalmente obrigada a seleção dos prestadores por meio de licitação. Neste entendimento, se havia obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório, seria de fonte conveniente, relação esta que vinculavam apenas a Administração Pública, enquanto conveniente e os tomadores enquanto conveniados, cabendo a estes o procedimento e, portanto, toda a responsabilidade acerca da legalidade da contratação como realizada, eximindo os prestadores de responderem por qualquer possível irregularidade.’*

c) *recebimento sem a contraprestação dos serviços;*

3.1.13 *‘Diz da ocorrência de recebimento sem a devida contraprestação dos serviços. Ora, há prova bastante de que os serviços contratados foram efetivamente prestados e liquidados, destacando que os pagamentos somente eram realizados após uma série de formalidades que atestavam a execução dos serviços; constantes de carimbos e assinaturas no corpo da 1ª. via da NF, cuja posse é do tomador de serviço. Todavia, outras formas probatórias da efetiva prestação dos serviços, tais como controle de presença nos cursos e oficinas, além dos conteúdos programáticos, acompanharam o documento fiscal, ou foram entregues ao tomador de serviços por ocasião do término das atividades.’*

d) *os dirigentes são também servidores municipais;*

3.1.14 *‘Quanto à afirmativa de que os dirigentes são servidores municipais, não se aplica à Companhia Cultural Nós Dois, pois nenhum deles são servidores ou empregados da administração pública, de qualquer esfera que seja. Quanto à afirmativa de haver dirigentes comuns, também não procede.’*

e) as organizações constituem uma organização apenas, por terem os mesmos dirigentes e endereço, e uma mesma pessoa emitindo suas notas fiscais.

3.1.15 *‘Quanto à emissão de notas fiscais de associações distintas pela mesma pessoa, desconhecemos em princípio, todavia admitindo ser possível que a escrita tenha sido realizada pela mesma pessoa, por mero ato de colaboração. Contudo, todo ato de gestão sempre transcorreu com total independência, sendo exercida de fato e de direito pelos membros diretores da Companhia Cultural Nos Dois.’*

f) uso da administração pública para satisfazer interesses privados, configurando a realização de ato ilegítimo e contrariando os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

3.1.16 *‘Com relação à afirmativa de configuração do uso da administração para satisfazer interesses privados, também não há de se prosperar, pois embora executasse seus contratos, muitas vezes, nas dependências de órgãos públicos, com eles não havia nenhum vínculo, os quais eram com instituições de direito privado na execução dos determinados serviços. Ademais, todo recurso auferido na prestação dos serviços eram previstos em contrato e executado fielmente. Portanto, não há de se falar em vantagem, mas remuneração por serviços prestados eficazmente, que por força estatutária e legal, são aplicados integralmente nos objetivos da Entidade.*

A Companhia Cultural Nós Dois prima pelos atos de legalidade, impessoalidade, moralidade e também a eficiência. Em nenhum momento de sua existência agiu com dissimulação; sabendo de seus deveres e procurando cumpri-los. Estes cuidados não se aplicam somente aos princípios constitucionais, mas aos de toda ordem normativa, inclusive aos bons costumes. Ainda, ressaltamos que de nada se sabia a respeito dos termos de convênios existentes entre a administração pública municipal e aqueles que figuram para nós como tomadores de serviços. Portanto, se formalidades contratuais deixaram de ser seguidas, não se poderá atribuir a quem não sabia da regra qualquer responsabilidade.’

Análise das razões de justificativa

3.1.17 *Esta ocorrência pode ser desdobrada em cinco pontos, apresentados a seguir, que devem ser analisados discriminadamente:*

a) conluio entre associações e o poder público para a obtenção de vantagens indevidas;

3.1.18 *As respostas dos responsáveis não conseguiram afastar esta irregularidade. Vislumbra-se conluio entre a Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais e a Companhia Cultural Nós Dois, e entre ambas e a Secretaria Municipal de Assistência Social, caracterizado pelas seguintes ocorrências, conforme mostrado no Relatório Final de Auditoria (fls. 516/519);*

1. ambas as associações são contratadas para prestação de serviços diretamente pela Secretaria Municipal de Assistência Social, sob o comando de sua Coordenadora, Sra. Regina Lúcia Rezende Cunha (informações da Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa, Diretora Financeira da Vetor);

2. as duas associações situam-se no mesmo endereço e na mesma sala, em frente à Secretaria Municipal de Assistência Social, o que facilita a ingerência da Prefeitura sobre elas;

3. identifica-se uma mesma caligrafia no preenchimento das notas fiscais dessas associações;

4. a Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa era sócia e diretora da associação Vetor, além de servidora da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Betim;

5. referida senhora descontou diversos cheques destinados à Companhia Cultural Nós Dois;

6. o Sr. Josymar Menezes de Andrade, vinculado à Prefeitura Municipal de Betim (coordenador do Semas Citrolândia e do CRAS Boa Vista), assina, como advogado, no Estatuto Social da associação Vetor (ele é, ainda, Diretor Jurídico da Companhia Alma Dell'Art e membro do Conselho Fiscal do Lar de Meninas Madalena Medioli).

3.1.19 Não se comprova, contudo, que tenha havido vantagens indevidas para estas pessoas.

b) contratação para prestação de serviços sem participação em processo licitatório;

3.1.20 A realização de processo licitatório é, conforme alegado, responsabilidade do conveniente, cuja fiscalização deveria ter sido exercida pelo concedente, conforme tratado em outro ponto desta instrução processual.

c) recebimento sem a contraprestação dos serviços;

3.1.21 Os responsáveis lograram comprovar a contraprestação dos serviços.

d) os dirigentes são também servidores municipais;

3.1.22 A justificativa da Companhia Cultural Nós Dois pode ser aceita. Já quanto à do Instituto Vetor, o fato alegado de que dois de seus membros servidores municipais (ocupantes do cargo de oficial de administração) não exercem poder capaz de delegar ou influenciar decisões não pode prosperar. Conforme informações da Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa, servidora municipal e diretora do Instituto Vetor, ambas as associações são contratadas diretamente pela Secretaria Municipal de Assistência Social para a prestação de serviços.

3.1.23 Não se questiona o fato de servidores municipais exercerem atividades na iniciativa privada. O que se questiona é sua submissão aos desígnios da Prefeitura Municipal de Betim, propiciando que a municipalidade contrate prestadores de serviço diretamente, desconsiderando as atribuições das ONG's ditadas pelos convênios.

e) as organizações constituem uma organização apenas, por terem os mesmos dirigentes e endereço, e uma mesma pessoa emitindo suas notas fiscais;

3.1.24 O fato de as organizações terem o mesmo endereço não constitui irregularidade, isoladamente. Ainda que uma diretora do Instituto Vetor tenha participado de atos de gestão da Companhia Cultural Nós Dois, não se pode afirmar que ambas as entidades constituam uma organização apenas.

3.1.25 No entanto, havia uma confusão entre elas, caracterizada pelo fato de ocuparem um mesmo endereço e de a Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa, Diretora Financeira do Instituto Vetor, ter descontado diversos cheques destinados à Companhia Cultural Nós Dois.

f) uso da administração pública para satisfazer interesses privados, configurando a realização de ato ilegítimo e contrariando os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

3.1.26 O uso da administração pública para satisfazer interesses privados é uma decorrência das várias irregularidades comprovadas ao longo desta instrução. Tal procedimento irregular está mais apropriadamente descrito no item 3.34, que constitui um tópico resumidor dos demais.

Proposta de encaminhamento

3.1.27 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, quanto à ausência de controle para que fornecedores e prestadores de serviço contratados em decorrência de convênios celebrados com recursos oriundos da União estabeleçam acordos entre si, obtendo vantagens indevidas em relação ao poder público, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 7.2.1);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a improriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: assegurar que fornecedores e prestadores de serviço decorrentes de convênios celebrados com tais recursos não estabeleçam acordos entre si de forma a descaracterizar sua autonomia gerencial, obtendo vantagens indevidas em relação ao poder público, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 7.4.1.1);*

3.2 **Ocorrência:** *contratação das associações Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais e Companhia Cultural Nós Dois (em oposição à verdade formal, pelo qual tais associações seriam contratadas das ONG's) sem a realização de procedimentos licitatórios; pagamentos a essas entidades por serviços não realizados; ingerência em tais entidades, mediante a interposição de servidores municipais como seus dirigentes (Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa, Diretora Financeira da Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais; Sr. Josymar Menezes de Andrade, Coordenador do SEMAS Citrolândia e CRAS Boa Vista, e Diretor Jurídico da Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais); participação na gestão de tais associações (os dirigentes são, também, servidores municipais/as associações constituem, de fato, uma organização apenas, por terem o mesmo endereço, dirigentes comuns, emissão de notas fiscais pela mesma pessoa), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de ato ilegítimo e contrariando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988, e do devido processo licitatório, inc. XXI do art. 37 da CF/1988, c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, a Lei n.º 4320/1964, arts. 62 e 63, o princípio contábil da entidade e o princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 11.2 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.8 do Relatório de Auditoria).*

Razões de Justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.

3.2.1 *O ex-prefeito apresenta, inicialmente, a estrutura, finalidade e competências da Secretaria Municipal de Assistência Social. Tal secretaria, para o exercício de suas atribuições, contava com a cooperação de organizações não-governamentais. Assim, foram celebrados convênios com as entidades Núcleo Assistencial Espírita Glacus, Lar de Meninas Madalena Mediolli e Ponto de Contato Nova Canaã. As entidades Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais e Companhia Cultural Nós Dois, na verdade, prestaram serviços às supracitadas organizações não-governamentais. O responsável acrescenta que o município não tinha qualquer ingerência nas entidades conveniadas nem qualquer vínculo com as associações prestadoras de serviço. As entidades conveniadas com a Secretaria prestaram contas a ela dos recursos repassados, que foram aprovadas pelas unidades técnicas da Secretaria. Todos os convênios eram publicados no órgão oficial e a sua celebração era cientificada à Câmara de*

Vereadores para fiscalização. Ademais, o Conselho Municipal de Assistência Social exercia importante papel fiscalizador sobre a celebração dos convênios e verificava se a execução do seu objeto estava em conformidade com o plano de trabalho previamente aprovado.

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.2.2 De acordo com esclarecimento do Sr. Josymar Menezes Andrade e da entidade Vektor, o mesmo nunca teve qualquer vínculo com a entidade, nem mesmo participou de mesa diretora. O que aconteceu foi um parecer jurídico do estatuto de constituição da entidade, haja vista que para se registrar no cartório tal feito é exigido, conforme faz prova documentação em anexo.

Ademais, a responsabilidade da contratação das prestadoras de serviços era da entidade parceira, cabendo à gestora da Secretaria Municipal de Assistência Social a supervisão dos serviços desenvolvidos.

Quanto à servidora Luciene Correa ser membro da entidade acima citada, a requisitada possui total desconhecimento da alegação desse respeitoso Tribunal.

Quanto à afirmação do requisitante, que pagamos por serviços não realizados, tal afirmação não pode prosperar. Em momento algum foi pago qualquer serviço que não tivesse sido anteriormente prestado. Todos os serviços eram prestados e só depois pagos pelas entidades parceiras, conforme supervisão realizada constantemente pela gestora dos serviços públicos.

Ademais, além da supervisão, a documentação apresentada pelas entidades parceiras só veio comprovar tais serviços, como exemplo as listas de presença que eram entregues pelas entidades mensalmente, e, posteriormente lançadas no CAD único, já que o governo federal só libera o recurso das parcelas com o governo municipal mediante esse cadastro mensal. Seguem, em anexo, fotografias apresentadas pelas entidades parceiras e arquivadas na Secretaria Municipal de Assistência Social.'

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.2.3 Assumi a Secretaria de Assistência Social de Betim interinamente no período de 01.04.2004 a 31.12.2004 cumulativamente com a Secretaria Municipal de Planejamento e Controle e nesta data os convênios firmados entre a Prefeitura Municipal de Betim e a entidade sem fins lucrativos Núcleo Assistencial Espírita Glacus cujos objetos eram a execução dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano Agente Jovem) estavam acordados e em vigor com vigência de 02.01.2004 a 31.12.2004 e previamente aprovados, quanto ao seu objeto e ao plano de trabalho proposto pela organização interessada, pelo Conselho Municipal de Assistência Social e legalmente firmados e aprovados quanto à sua legalidade pela Procuradoria Geral do Município e pela Auditoria Geral do Município, sendo os objetivos de interesses comuns e coincidentes dos partícipes.

A contratação das associações Vektor – Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais e Companhia Cultural Nós Dois foi realizada pela entidade conveniada por sua livre e espontânea vontade, sem interferência por parte da Secretaria de Assistência Social, sendo, portanto, de sua inteira responsabilidade. No entanto, a comprovação de todas as despesas dos convênios se fez com o acompanhamento permanente dos projetos pela equipe técnica e por servidores efetivos da divisão Operacional da Secretaria de Assistência Social. Tal comprovação se fez, ainda, pela prestação de contas, através de liquidação do serviço com a quitação das respectivas notas fiscais conferidas pela Divisão Administrativa responsável pela conferência, veracidade, análise e liberação da parcela do convênio. Ressalto, ainda, que no período em que estive à frente da Secretaria, sempre acompanhei os nossos projetos juntamente com os assessores

técnicos e jamais permitiria que se pagasse por serviços não realizados, e minha orientação foi sempre que se liberassem as parcelas estritamente de acordo com o plano de trabalho aprovado e executado.

Quanto à obrigatoriedade de licitar, as normas especificadas na Lei n.º 8.666/1993 estabelece que além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão subordinados ao seu regime para contratar com terceiros visando à aquisição de bens, obras ou serviços, não contemplando os convênios, que são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Portanto, os convênios firmados entre o Município e a entidade Núcleo Assistencial Espírita Glacus não se submetem aos ditames da Lei de Licitações quanto à obrigatoriedade de licitar.'

Responsável: *Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.*

3.2.4 O ex-secretário da Semas decompôs esta questão em cinco outras, para apresentar suas justificativas, as quais são apresentadas de forma resumida, conforme segue:

a) contratação de fato das associações Vetor e Companhia Cultural Nós Dois (em lugar de sua contratação pelas ONG's);

3.2.5 'A contratação de empresas ou pessoal para execução dos serviços era de responsabilidade das entidades conveniadas e não do requerido, bem como a fiscalização das contas prestadas pelas entidades conveniadas era exercida pela divisão Administrativa, chefiada inicialmente por Helena Tavares da Silva e posteriormente por Letícia Fonseca de Paula Lima, que em momento algum apontaram ou levaram ao conhecimento do requerido algumas das irregularidades apontadas.'

b) ausência de procedimentos licitatórios para a contratação dessas associações;

3.2.6 'Verifica-se que o procedimento licitatório não pode ser exigido das empresas conveniadas, pois as pessoas de cooperação governamental sujeitam-se às regras de direito privado.

(...) Desta forma, caso fosse realmente exigido respeito a algum procedimento licitatório, incumbiria à entidade conveniada realizá-lo, uma vez que era esta que detinha o poder sobre a verba repassada para execução do programa gerador do convênio.

(...) Diga-se, ainda, que caso fosse necessário adotar os procedimentos licitatórios, deveriam a Divisão Administrativa, a Divisão Operacional e o Conselho Municipal se pronunciar sobre a matéria e exigi-las das entidades conveniadas, uma vez que estas eram responsáveis pela elaboração dos convênios e planos de trabalho. Ora, os convênios passavam pela Auditoria, Controladoria e Procuradoria, sendo que esta última assinava todos os convênios, dando-lhes legalidade.'

c) pagamentos por serviços não realizados por essas associações;

3.2.7 'Em que pese ser da competência da Divisão Operacional a fiscalização dos serviços prestados pelas entidades conveniadas, os documentos anexados demonstram que houve a efetivação dos serviços contratados.

As notas fiscais anexadas aos presentes autos discriminam o objeto, o recebimento do valor, constando ainda a declaração de duas testemunhas certificando que o material/serviço foi recebido/prestado em perfeitas condições.

Ademais, a Divisão Administrativa, conforme salientado anteriormente, exercia o papel de fiscalização das contas prestadas pelas entidades conveniadas, não indicando sinais de quaisquer irregularidades.'

d) gestão de fato dessas associações, por meio da interposição de servidores municipais nas entidades conveniadas;

3.2.8 'Quanto à interposição de servidores municipais na qualidade de dirigentes nas entidades, o requerido desconhece tal circunstância, sendo que em momento algum teve ciência ou provocou tal situação.'

O requerido em momento algum geriu de fato as entidades, mediante a interposição de servidores municipais como seus dirigentes (Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa, Diretora Financeira da Vetor; Sr. Josymar Menezes de Andrade, Coordenador do SEMAS Citrolândia e CRAS Boa Vista, e Diretor Jurídico da Vetor).

O requerido não foi informado que os mencionados servidores participavam da Vetor, sendo certo que em momento algum propiciou a interposição dos mesmos nas entidades.

O requerido jamais aquiesceu com a suposta irregularidade, sendo que as contratações eram realizadas pelas entidades conveniadas, sendo estas fiscalizadas pela Divisão Administrativa, Divisão Operacional e Conselho Municipal, que não apontaram qualquer irregularidade.'

e) situação irregular na gestão dessas associações (os dirigentes são, também, servidores municipais/as associações constituem, de fato, uma organização apenas, por terem o mesmo endereço, dirigentes comuns, emissão de notas fiscais pela mesma pessoa).

3.2.9 A primeira parte deste item (os dirigentes são, também, servidores municipais) está contida no item anterior. Quanto à segunda parte (as associações constituem, de fato, uma organização apenas, por terem o mesmo endereço, dirigentes comuns, emissão de notas fiscais pela mesma pessoa), o responsável deixou de apresentar razões de justificativa.

Responsável: *Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), servidora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.2.10 'No que se refere à imputação de contratação com terceiros sem licitação, não é verídica, pois, primeiramente, nunca fiz diretamente a contratação de tais empresas, isso ocorria diretamente pela conveniada. Ainda que essa contratação fosse feita diretamente pela Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, nunca tive poderes para tanto, até porque não era minha função.'

O que parece uma confusão de pessoas jurídicas diante do fato de que os serviços eram prestados nas dependências físicas da Secretaria Municipal de Assistência Social, no meu entendimento, nada há de ilegal, apenas realizava-se a essência do convênio, que é a cooperação mútua, visando economizar recursos com locação de imóveis e considerando, ainda, a dificuldade de locar imóveis adequados em regiões sem infraestrutura urbana. Tal solução visou a melhor qualidade e acessibilidade dos usuários da comunidade.

Sob as alegações de que muitos funcionários trabalharam em mais de uma ONG e quanto à contratação de empresas na qual um dos sócios era servidor público, nunca tive conhecimento desses fatos, até porque não era minha função fazer tal tipo de supervisão, pois a contratação era feita diretamente e exclusivamente pelas conveniadas.'

Responsável: *Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), servidora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.2.11 'Na análise e correção das prestações de contas, a equipe da Divisão Administrativa e Financeira não exigia que fossem montados processos de licitação pública

seguindo os tramites normalmente exigidos para a administração pública direta e indireta. Assim, as ONG's realizavam as seleções das propostas de maneira não formalizada. Porém, a equipe de correção de prestações de contas da Divisão Administrativa e Financeira observava e verificava com atenção se os mecanismos de fiscalização e controle que as próprias ONG's apresentavam estavam sendo seguidos, através da apresentação das atas das assembleias e dos conselhos fiscais, onde eram aprovadas as prestações de contas, antes de serem encaminhadas a Secretaria.

Além desses mecanismos citados, a comprovação e a certificação de que os serviços haviam sido realizados era atestada pelas ONG's através do carimbo constante em todos os documentos fiscais que a equipe de correção de prestações de contas analisava, onde dois funcionários da ONG assinavam. Ainda assim, é importante ressaltar que, como citado anteriormente, a Divisão Operacional da Secretaria de Assistência Social também se responsabilizava pelo acompanhamento e fiscalização criteriosos da execução desses convênios e também de todos os serviços realizados pelas ONG's ou mesmo seus contratados (Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais - Vetor e Companhia Cultural Nós Dois). Caso ocorresse qualquer suspeita de irregularidade na execução dos programas, a Divisão Operacional acionava sua equipe para realizar confronto das prestações de contas com fiscalizações 'in loco', o que não ocorreu com esses programas.

Com relação ao fato de que os dirigentes do Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais - Vetor e Companhia Cultural Nós Dois serem servidores municipais, não foi detectado, pois a equipe de correção de prestações de contas analisava apenas o documento fiscal, não tendo acesso a contratos sociais ou outros documentos das associações que foram contratadas pelas ONG's conveniadas.'

Análise das razões de justificativa

3.2.12 Esta ocorrência pode ser desdobrada em cinco pontos, apresentados a seguir, que devem ser analisados discriminadamente:

a) contratação de fato, pela Prefeitura Municipal de Betim, das associações Vetor e Companhia Cultural Nós Dois (formalmente contratadas pelas ONG's);

3.2.13 Os responsáveis não conseguiram afastar a irregularidade ora apontada. Conforme assinalado no Relatório Final de Auditoria pela Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa, Diretora Financeira da Vetor e também servidora da Prefeitura Municipal de Betim (fls. 517), ambas as associações são, de fato, contratadas para prestação de serviços diretamente pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

3.2.14 O Sr. Raimundo Gonçalves Rêgo, embora tenha afirmado que 'a contratação de empresas ou pessoal para execução dos serviços era de responsabilidade das entidades conveniadas e não do requerido' (v. item 3.2.5), autoriza a contratação de RH para receber através do Instituto Vetor (fls. 1154).

b) ausência de procedimentos licitatórios para a contratação dessas associações;

3.2.15 Também quanto a este ponto, os responsáveis não lograram elidir a irregularidade. A obrigatoriedade da realização de procedimentos licitatórios pelo conveniente é ditada pelo art. 27 da IN/STN n.º 01/1997.

3.2.16 Considerando que a irregularidade referente à ausência de licitação é tratada em tópico específico, deixa-se de encaminhar proposta nesta questão.

c) pagamentos por serviços não realizados por essas associações;

3.2.17 Os gestores municipais conseguiram elidir este ponto, demonstrando a realização dos serviços.

d) *interferência da Prefeitura Municipal de Betim na gestão dessas associações, por meio de comando ditado a servidores municipais instalados nelas;*

3.2.18 *Os responsáveis não conseguiram demonstrar que o município não tinha ingerência nas associações prestadoras de serviço Instituto Vetor e Companhia Alma Dell'Art, conforme exposto pela Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa, Diretora Financeira da Vetor e também servidora da Prefeitura Municipal de Betim (fls. 517).*

3.2.19 *A ingerência da Prefeitura Municipal de Betim está sobejamente comprovada pelos documentos que alicerçam os pagamentos a essas prestadoras de serviço. Assim, documentos fornecidos pelo LAMEB (fls. 1161/1163) demonstram comando dado a elas pela PMB para a realização de serviços. Ademais, referida ONG fornece prova quanto à desvirtuação das prestadoras de serviço, no sentido de contratar pessoal (fls. 1154, 1156), pagamento a funcionária mediante RPA (fls. 1140), compra de material (fls. 1134).*

3.2.20 *Os responsáveis não conseguiram elidir a irregularidade consubstanciada no fato de os dirigentes serem, também, servidores municipais. Tal situação irregular configura-se em a Secretaria Municipal de Assistência Social ter comandado diretamente a entidade Vetor por meio de pessoa que exercia a função dúplice de servidora pública e diretora de prestadora de serviços da Prefeitura.*

e) *constituição de uma organização apenas, por parte das associações, por terem o mesmo endereço, dirigentes comuns e emissão de notas fiscais pela mesma pessoa.*

3.2.21 *Aqui os gestores municipais lograram afastar a irregularidade quanto às associações serem, de fato, organizações distintas, ainda que tenham tido o mesmo endereço e emitido notas fiscais pela mesma pessoa.*

Proposta de encaminhamento

3.2.22 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela interferência na autonomia gerencial das ONG's, mediante a indicação de fornecedores e prestadores de serviço a serem contratados e gestão de sua atuação, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 7.2.2);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: evitar interferência na autonomia gerencial das ONG's, indicando fornecedores e prestadores de serviço a serem contratados e gerindo a sua atuação, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 7.4.1.2);*

3.3 *Ocorrência: favorecimento dos seguintes fornecedores e prestadores de serviço Companhia Alma Dell'Art, Companhia Cultural Nós Dois, Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais, Companhia Pirandelo de Teatro, Comercial Pãolândia Ltda., Mercearia Vinicyos Ltda. e Borello's Padaria e Confeitaria Ltda., infringindo a Lei n.º 8.666/1993, art. 3º (item 11.3 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.9 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 1/90), ex-prefeito municipal de Betim.

3.3.1 *‘Os recursos repassados às entidades não-governamentais, de acordo com o cronograma de desembolso no plano de trabalho, em parcelas, não estavam sujeitos a procedimento de licitação para a contratação de serviços e mercadorias para o desenvolvimento de suas atividades sociais. Portanto, não tinha a Secretaria poderes para exigir da entidade conveniada a realização de licitação para a realização dos gastos feitos pela mesma para a execução do objeto do convênio.’*

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.3.2 *A responsável informou que nunca concordou, possibilitou ou deu causa a favorecimento de empresas prestadoras de serviço ou fornecedora de produtos; pelo contrário, sempre exigiu a maior transparência das entidades convenientes incumbidas das contratações.*

Análise das razões de justificativa

3.3.3 *O ex-prefeito Carlaile de Jesus Pedrosa e a ex-secretária municipal de assistência social Regina Lúcia Rezende Cunha não conseguiram afastar a irregularidade apontada. Houve, efetivamente, um grupo de prestadores de serviço e de fornecedores que foi privilegiado pela municipalidade de Betim.*

3.3.4 *Conforme pontuado no Relatório de Auditoria (fls. 520), a ausência de licitações, a par de impossibilitar a observância do princípio constitucional da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a administração, ensejou o favorecimento a fornecedores de bens e de prestadores de serviço.*

3.3.5 *Importa notar que não se questiona neste ponto correspondente à ocorrência 3.3 a ausência de licitação para contratar (tal questionamento encontra-se em outro ponto do relatório). Questiona-se, aqui, a ausência de isonomia e de seleção da proposta mais vantajosa nas contratações efetuadas pelas ONG's, sob o patrocínio da Prefeitura Municipal de Betim.*

3.3.6 *A isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa deveriam ter ocorrido mesmo que não houvesse necessidade de processo licitatório. Mas, ao contrário, houve uma concentração de aquisições significativas junto aos mesmos fornecedores de bens e serviços, independentemente de quem fosse a ONG contratante, indicando a existência de um comando maior, e centralizado, que realizava compras em nome dessas organizações, favorecendo determinadas entidades.*

Proposta de encaminhamento

3.3.7 *Aplicar multa, com fulcro no art. 58, III, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 268, III, do RITCU, ao Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa, ex-prefeito municipal de Betim (item 7.1.1), e à Sra. Regina Lúcia Rezende Cunha, ex-secretária municipal de assistência social de Betim (item 7.1.2), tendo em vista o cometimento de irregularidade (art. 43, parágrafo único, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, §2º, do RITCU), a saber, favorecimento dos seguintes fornecedores e prestadores de serviço Companhia Alma Dell'Art, Companhia Cultural Nós Dois, Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais, Companhia Pirandelo de Teatro, Comercial Pãolândia Ltda., Mercearia Vinicyos Ltda. e Borello's Padaria e Confeitaria Ltda., infringindo o art. 3º da Lei n.º 8.666/1993.*

3.4 *Ocorrência: inobservância do disposto na Constituição Federal (art. 37); Lei n.º 8.666/1993 (art. 3º); IN/STN n.º 01/1997 (arts. 23 e 27); Decreto n.º 5.504/2005 (art. 1º, § 1º), que determinam a utilização de licitação para todas as contratações de obras, serviços, compras e alienações oriundas de recursos públicos (item 11.4 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.10 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa:

Responsáveis: Roberto Gonçalves Rêgo (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.4.1 Os diretores da Glacus teceram, inicialmente, considerações iniciais, da maior relevância para o deslinde deste processo, conforme se apresentam a seguir:

‘ A coordenação, supervisão e fiscalização da execução dos projetos sempre foram de responsabilidade da Municipalidade, sendo esta a responsável por toda a burocracia dos programas executados pelo NAEG;

Mesmo diante do desconhecimento da exigência licitatória na execução dos programas, o Núcleo Assistencial Espírita Glacus realizava a cotação dos preços em pelo menos três fornecedores, optando sempre pela opção mais vantajosa, motivo pelo qual não há que se falar em prejuízo ao Erário;

Fora realizada perícia grafotécnica, na qual ficou registrado que os cheques provenientes das contas bancárias exigidas para execução dos projetos foram emitidos com a mesma caligrafia, que posteriormente veio a concluir que se tratava de pessoas fora das organizações;

Quanto as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria referente ao procedimento licitatório, são de exclusiva responsabilidade dos gestores municipais da época, devido aos mesmos atuarem de fato na administração das ONG's.’

3.4.2 Aduziram que, em todos os convênios realizados com a Prefeitura Municipal de Betim para a execução dos programas, prevalece a informação da inexigibilidade do procedimento licitatório. Os ajustes celebrados informam, apenas, que os convênios são celebrados nos termos das leis, em especial a Lei n.º 8.666/93, não determinando que as obras, compras, serviços, devem ser contratados mediante processo de licitação pública.

3.4.3 Concluíram informando que, ‘mesmo diante do desconhecimento da exigência de licitação para a aquisição de bens e serviços, o Núcleo sempre realizou a cotação de preços em pelo menos três fornecedores, motivo pelo qual inexistiu dano ao Erário.’

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Medioli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado.

3.4.4 Quanto à ausência do Sr. Gilson Alves de Melo, cabe informar que, primeiramente, lhe foi enviado o Ofício n.º 2356, de 27/7/2009 (fls. 762), tendo o envelope retornado dos Correios com a informação ‘ausente’ (fls. 833). Em tentativa para novo endereço, foi-lhe enviado o Ofício n.º 2774, de 3/9/2009 (fls. 888), tendo desta vez o envelope retornado com a informação ‘mudou-se’ (fls. 1121). Por fim, em terceira tentativa, foi-lhe enviado o Ofício n.º 3736, de 9/12/2009 (fls. 1124/1125), para endereço obtido no telelistas, tendo mais uma vez o envelope retornado, desta vez com a informação ‘endereço insuficiente’ (fls. 1130). Não se cogita de convocá-lo por edital para que apresente razões de justificativa, por economia processual, considerando dois motivos: 1º) verifica-se que as respostas apresentadas pelo Lar de Meninas Madalena Medioli e pelos ex-presidentes Wilma Conceição Amaral e Samuel Eloi Batista aproveitam a ele; 2º) não há proposta de penalidade a esse grupo de responsáveis, o que tornaria necessário seu comparecimento, em função do princípio da ampla defesa.

3.4.5 Os responsáveis alegam que a Lei n.º 10.520/2002, regulamentada pelo Decreto n.º 5.504/2005 ‘permite, mas não obriga, que seja utilizada a modalidade de pregão’; acrescenta que a ‘LAMEB sempre realizou convites para, no mínimo, três interessados, quando cabível tal modalidade licitatória, realizando ainda contratação direta nos casos admitidos na legislação

vigente, in casu, a Lei n.º 8.666, de 1993'; conclui afirmando que 'a imposição ao particular de realização de licitação por meio de instrução normativa, ampliando o alcance da norma regente das licitações e contratos administrativos, é inconstitucional, já que ao particular somente se pode exigir conduta prevista em lei, e a Lei n.º 8.666/93 não se dirige ao particular, ao exigir a realização de procedimentos licitatórios.'

Responsáveis: Daniel Leite Fonseca (vol. princ., fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.

3.4.6 Os pontos principais da explanação dos responsáveis sobre esta questão são os seguintes:

'(...) A questão da necessidade ou não de licitação prévia à assinatura dos convênios administrativos é um ponto muito discutido pelos doutrinadores. Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Toshio Mukai entendem que para a celebração de convênios não é necessária à licitação.

(...) O Ponto de Contacto Nova Canaã tomou conhecimento do Programa Sentinela através de convite enviado pela Prefeitura Municipal de Betim, oportunidade em que apresentou seu Plano de Trabalho, que culminou na celebração do convênio;

(...) A licitação é um procedimento administrativo que deverá ser adotado pela Administração Pública e não pelo particular.'

Análise das razões de justificativa

3.4.7 O art. 27 da IN/STN n.º 01/1997 assim determina: 'O conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação a licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica.' (redação alterada pela IN/STN n.º 03/2003).

3.4.8 Sendo assim, é inquestionável a obrigação do conveniente de realizar processo licitatório para todas as contratações de obras, serviços, compras e alienações oriundas de recursos públicos. Tal obrigatoriedade tem matriz constitucional, decorrendo do princípio da isonomia proclamado pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, verbis: 'ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes'.

3.4.9 Releva notar a informação trazida pela Glacus, de que 'as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria referentes ao procedimento licitatório são de exclusiva responsabilidade dos gestores municipais da época, devido aos mesmos atuarem de fato na administração das ONG's'.

3.4.10 Tendo se comprovado o fato de que a Prefeitura Municipal de Betim administra de fato os programas delegados às ONG's (v. item 3.34), a responsabilidade pela ausência de licitação deve ser atribuída aos gestores municipais.

Proposta de encaminhamento

3.4.11 Encaminhamento conforme questão 3.5, referente aos gestores da Prefeitura Municipal de Betim, verdadeiros responsáveis pela irregularidade ora apontada (item 7.2.3 e 7.4.1.3).

3.5 *Ocorrência: não-exigência da realização de certame licitatório pelos convenentes, descumprindo determinação da CF/1988, art. 37; Lei n.º 8.666/1993, art. 3º; IN/STN n.º 01/1997, arts. 23 e 27; Decreto n.º 5.504/2005, art. 1º, § 1º, e IN/STN-01/97 art. 23 (item 11.5 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.10 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa:

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.

3.5.1 *'Não tem o município poderes para exigir a realização de certame licitatório pelos convenentes.'*

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.5.2 *'O art. 116 da Lei n.º 8.666/93 estabelece de forma muito genérica sobre o tema. No entanto, isso não significa que haja obrigatoriedade de realizar certame licitatório por parte das entidades convenentes. O que existe hoje é apenas uma discussão do dever de tais entidades seguir a mesma linha prevista na Lei Geral de Licitações para a Administração Pública direta e indireta.'*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.5.3 *'Esta tentativa de enquadramento foi inclusive tema de debate no Congresso Nacional. No entanto, até o momento, não houve imposição legal para a realização de processo de licitação pelas ONG's.'*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.5.4 *'Era de responsabilidade da ONG conveniada a aplicação dos recursos financeiros recebidos na execução do plano de trabalho, com prestações de contas conferidas mensalmente, e os convênios eram aprovados previamente pelo Conselho Municipal de Assistência Social.'*

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.5.5 *A responsável informa que a não exigência de procedimentos licitatórios seguiu orientações da Seção de Convênios da Secretaria de Planejamento e da Procuradoria Municipal, referendadas pela controladoria e auditoria internas da Prefeitura de Betim, e está de acordo com a Portaria Municipal 038/97. Segundo ela, esses setores 'entendiam que os procedimentos licitatórios, conforme estabelecido pela Lei n.º 8.666/93, não eram destinados a ONG's, sendo-lhes exigido apenas realizar cotação de preços com no mínimo três orçamentos.'*

Responsável: Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.5.6 *'A fundamentação legal dos convênios celebrados no Município de Betim (orientados pela Seção de Convênios da Secretaria de Planejamento do Município e analisados e aprovados pela Procuradoria Geral do Município) era baseada na Lei Orgânica do Município de Betim, Lei Orgânica de Assistência Social Municipal n.º 2.858/96, Lei Federal n.º 8.742/93, Lei Federal n.º 8.666/93, Instrução Normativa n.º 01/97 e Instrução Normativa n.º 02/02. Assim, a equipe da Divisão Administrativa e Financeira, que desconhecia a existência do Decreto 5.504/05, não exigia a realização do ato formal de licitação pelos convenentes, pois se entendia que a Lei n.º 8.666/93 estabelecia normas para licitações no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, por se tratarem de Organizações privadas sem fins lucrativos, as ONG's realizavam as seleções das propostas de maneira não formalizada, mas com a supervisão e fiscalização da*

Divisão Operacional da Secretaria de Assistência Social. Vale salientar que as prestações desses convênios passaram pelo crivo da Auditoria e Controladoria do Município que analisava e auditava nossos convênios frequentemente, por amostragem.'

Análise das razões de justificativa

3.5.7 As razões de justificativa dos responsáveis não podem prosperar, ante a obrigatoriedade da realização de certame licitatório pelos convenientes, conforme já tratado no item 3.4, anterior.

3.5.8 Vale, aqui, apresentar depoimento do Sr. Walter Raimundo de Souza, último presidente da Glacus, também exposto no item 3.34 (fls. 12/13 do anexo 49):

'E conforme ficou comprovado, nos próprios autos, a utilização das ONG's foi apenas uma forma de escape ao processo licitatório, sendo que a responsabilidade por tantas irregularidades, que só agora o defendente toma ciência, é, única e exclusiva dos gestores municipais à época dos convênios, pois a administração e burocracias com os documentos eram centralizadas nas mãos dos gestores municipais responsáveis, sendo que até mesmo o preenchimento de documentos era realizado por funcionários da Prefeitura, conforme ficou devidamente comprovado, ficando a cargo das ONG's apenas a execução dos projetos. Inclusive, até a entrega das mercadorias destinadas aos projetos eram recebidas pelos funcionários da Prefeitura de cada regional, conforme documentação juntada.'

3.5.9 Importa tecer observação a respeito da participação do Sr. Gilmar Lembi Mascarenhas nesta irregularidade. Conforme sua justificativa a fls. 117/118 do anexo 40, ele foi secretário interino da Secretaria de Assistência Social no período de 1º/4/2004 a 31/12/2004, cumulativamente com a Secretaria Municipal de Planejamento e Controle, e nesta data os convênios estavam acordados e em vigor. Sendo assim, não se verifica a ocorrência de conduta culposa ou dolosa, por ação ou omissão, que pudesse justificar a imputação de multa a ele.

Proposta de encaminhamento

3.5.10 Aplicar multa, com fulcro no art. 58, III, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 268, III, do RI/TCU, ao Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa, ex-prefeito municipal de Betim (item 7.1.1), à Sra. Regina Lúcia Rezende Cunha, ex-secretária municipal de assistência social (item 7.1.2), ao Sr. Raimundo Gonçalves Rêgo, ex-secretário municipal de assistência social (item 7.1.3), à Sra. Helena Tavares da Silva, ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas (item 7.1.5) e à Sra. Letícia Fonseca de Paula Lima, ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas (item 7.1.6), tendo em vista o cometimento de irregularidade, a saber, não exigência da realização de certame licitatório pelos convenientes, descumprindo determinação da CF/1988, art. 37; Lei n.º 8.666/1993, art. 3º; IN/STN n.º 01/1997, arts. 23 e 27; Decreto n.º 5.504/2005, art. 1º, § 1º, e IN/STN-01/97, art. 23.

3.5.11 Em adição, cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:

a) alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela não-exigência de que todos os seus convenientes que recebem recursos federais sujeitem-se às disposições da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à licitação e contrato, descumprindo os art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 27 da IN/STN n.º 01/1997 (item 7.2.3);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: inserir, em seus termos de ajuste, a obrigatoriedade de o conveniente sujeitar-se às disposições da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à obrigação da

realização de licitação e contrato, bem como à exigência da fiscalização do cumprimento de tal preceito por parte dos concedentes, em cumprimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 27 da IN/STN n.º 01/1997 (item 7.4.1.3);

3.6 Ocorrência: pagamentos efetuados sem a devida discriminação dos bens de consumo adquiridos e sem a comprovação da quantidade efetiva distribuída, culminando com a prática de atos de gestão antieconômicos, na aquisição de lanches destinados aos programas sob suas responsabilidades, haja vista que foi constatado que eram comprados os componentes dos lanches, infringindo os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência insculpidos no caput do art. 37 da CF/1988, desobedecendo a Lei n.º 8666/1993, art. 3º, e configurando o previsto na Lei n.º 8443/1992, art. 43, inc. II (item 11.6 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.11 do Relatório de Auditoria).

Razões de justificativa:

Responsáveis: Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.6.1 No que se refere ao lanche dos atendidos com os programas PETI, CREAM e Agente Jovem, ressalta-se, uma vez mais, que eram oferecidos lanches com acompanhamento da nutricionista do SEMAS, sendo que esta era responsável pelo cardápio, acompanhamento da higiene na confecção e distribuição dos mesmos.

(...) Assim, era exatamente para prestigiar o princípio da economicidade que, em algumas hipóteses, se adquiriam os gêneros alimentícios ao invés das refeições processadas, não havendo, portanto, qualquer violação à norma legal, nem tampouco à Lei n.º 8.443/1992.

(...) Em algumas hipóteses, como por exemplo, leite com achocolatado, eram adquiridos os ingredientes e realizada a confecção, o que se tornava, sem dúvida alguma, mais vantajoso ao Erário, inexistindo prejuízo ao mesmo.

A quantidade de distribuição de gêneros alimentícios é fácil de ser demonstrada, vez que, ao realizar a divisão da quantidade pelo número de beneficiados, chega-se à quantidade/unidade por cada pessoa beneficiada, o que restará translúcida a destinação e a quantidade distribuída.

(...) Todavia, todas as notas fiscais constantes dos autos constam a quantidade dos lanches, de acordo com o número de atendidos do mês.

Caso Vossas Excelências achem, por bem, juntar planilhas com os referidos cálculos de quantidade de componentes alimentícios para cada atendido do programa, requer, desde já, prazo para apresentação das mesmas.'

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Mediolli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.6.2 Os ex-diretores do LAMEB informaram que a escolha dos produtos dependia do horário em que eram servidos os lanches, e a determinação da quantidade era em função do número de participantes presentes em determinada data. Assim, as notas discriminavam, muitas das vezes, apenas o 'produto final' (o lanche), sem detalhar cada uma das guloseimas servidas. Aduziram que o LAMEB sempre comprovou o fornecimento dos lanches e que não há dispositivo legal que determine que devam ser adquiridos já prontos ou mediante ingredientes para que sejam preparados.

Análise das razões de justificativa

3.6.3 *As justificativas dos responsáveis podem ser aceitas, pois conseguiram demonstrar a plausibilidade de o critério de adquirir lanches (ora já prontos, ora mediante seus componentes) poder ser regido pelo critério da economicidade. A constatação da equipe de auditoria de que havia lanches sendo preparados não obstante a existência de produtos adquiridos prontos não pode levar, por si só, à conclusão de que houve irregularidade em sua aquisição.*

Proposta de encaminhamento

3.6.4 *Sendo assim cabe propor que esta questão seja considerada elidida.*

3.7 **Ocorrência:** *permissão por parte dos gestores municipais de pagamentos, pelas entidades Núcleo Assistencial Espírita Glacus e Lar de Meninas Madalena Mediolli, sem a devida discriminação dos bens de consumo adquiridos e sem a comprovação da quantidade efetiva distribuída, culminando com a prática de atos de gestão antieconômicos, na aquisição de lanches destinados aos programas sob suas responsabilidades, haja vista que foi constatado que eram comprados os componentes dos lanches, infringindo os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência insculpidos no caput do art. 37 da CF/1988, desobedecendo a Lei n.º 8666/1993, art. 3º, e configurando o previsto na Lei n.º 8443/1992, art. 43, inc. II (item 11.7 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.11 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: *Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.*

3.7.1 *'As parcelas de recursos repassados, mediante convênio, às entidades conveniadas, eram gastas de acordo com o plano de trabalho anexo ao convênio, para a realização das ações sociais descritas no objeto do convênio, de tudo prestando, a conveniada, contas à Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo que somente era liberada a parcela mediante a prestação de contas da parcela anterior, tudo documentado na Secretaria de Assistência Social.'*

Responsável: *Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.*

3.7.2 *Segundo a responsável, os lanches eram adquiridos de acordo com a previsão do número de participantes nos eventos contemplados pelos projetos. Seria inviável a instituição de comprovantes do lanche consumido. Quanto à compra de componentes, acontecem em ocasiões especiais, quando os lanches são preparados pelos próprios funcionários das entidades convenientes.*

Responsável: *Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.*

3.7.3 *O responsável justifica que a Secretaria de Assistência Social tem um setor específico de prestação de contas de convênios, o qual em nenhum momento lhe relatou qualquer irregularidade na sua execução. Acrescenta que tal secretaria tem como missão a gerência e implementação de políticas públicas de assistência social, sendo descabido exigir que o secretário 'faça pessoalmente a conferência documental de uma prestação de contas ou que tenha conhecimento de tudo que se passa em um convênio.'*

Responsável: *Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.*

3.7.4 *'Nunca tive influência junto às conveniadas para escolha deste ou daquele fornecedor. Os lanches eram solicitados pelas nossas regionais em função do número de integrantes de cada programa executado e/ou evento extraordinário nos seus respectivos espaços.'*

Análise das razões de justificativa / Proposta de encaminhamento

3.7.5 Cabe propor que esta questão seja considerada como elidida, por estar correlacionada com a anterior.

3.8 **Ocorrência:** estabelecimento de procedimento destinado a evitar a realização de certame licitatório quanto às aquisições de bens e serviços para o órgão gestor do Programa Fome Zero no Município de Betim, através do convênio n.º 12.938/05, firmado com o Núcleo Assistencial Espírita Glacus, em desacordo com a Lei n.º 8.666/1993, arts. 2º e 3º (item 11.8 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.12 do Relatório de Auditoria).

Razões de justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.

3.8.1 'Os recursos para o Programa Fome Zero foram gastos com transparência pela Organização não-governamental Núcleo Assistencial Espírita Glacus, conforme convênio e plano de trabalho previamente aprovado pelos técnicos da Secretaria de Assistência Social e pelo Conselho Municipal de Assistência Social, não se sujeitando a entidade conveniada à realização de processo de licitação para os gastos decorrentes do plano de trabalho para o programa.'

Responsável: Margareth Melo Rezende Butori (anexo 40, fls. 1/90), ex-Gestora Municipal do Programa Fome Zero em Betim.

3.8.2 (...) 'Portanto, esse procedimento adotado no município, no que se refere à não licitação na destinação do orçamento do Cadastro Único dos Programas Sociais é de inteira responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, que informou não ser exigível da ONG a realização de processo de licitação para aquisição dos bens. O Governo Federal não exige a licitação para ONG's que celebram convênio com a administração pública para o atendimento de programas de assistência social, seja para aquisição de bens de capital seja para a execução de serviços.'

Responsável: Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidente do Núcleo Assistencial Espírita Glacus.

3.8.3 (...) 'em momento algum, ficou consignado que o defendente deveria se utilizar do procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços para execução do programa. E, por desconhecimento de tal exigibilidade, o defendente deixou de realizá-lo. (...) Além do mais, todas as aquisições de bens e serviços foram devidamente autorizadas pela Municipalidade, e jamais houve restrição quando da apresentação da prestação de contas.'

Análise das razões de justificativa

3.8.4 As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa e pela Sra. Margareth Melo Rezende Butori são inconsistentes quanto ao argumento da desnecessidade de licitação para a aquisição de bens destinados às atividades de cadastramento e de atualização do Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico. Consoante Relação de Pagamentos Efetuados e referidas notas fiscais referentes ao Convênio n.º 12.938/2005, de 30/11/2005, foram adquiridos materiais e utilidades para referido programa, cujas compras mais significativas, no valor de R\$ 80.306,00, demandariam a realização de licitação (fls. 540). Constata-se que a Prefeitura Municipal de Betim utilizou o Núcleo Assistencial Espírita Glacus para realizar compras para o CadÚnico, refugindo ao necessário procedimento licitatório.

3.8.5 Já quanto à razão de justificativa apresentada pelo Sr. Walfredo Ladeira Senna, pode ser aceita, considerando o desconhecimento da ilicitude por parte desse responsável, o que exclui a culpabilidade. Caberia à municipalidade exigir a realização de licitação e fiscalizar o cumprimento dessa exigência quando da análise das prestações de contas.

Proposta de encaminhamento

3.8.6 Aplicar multa, com fulcro no art. 58, III, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 268, III, do RI/TCU, ao Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa, ex-prefeito municipal de Betim (item 7.1.1), e à Sra. Margareth Melo Rezende Butori, ex-Gestora Municipal do Programa Fome Zero em Betim (item 7.1.4), tendo em vista o cometimento de irregularidade (art. 43, parágrafo único, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, §2º, do RI/TCU), a saber, estabelecimento de procedimento destinado a evitar a realização de certame licitatório quanto às aquisições de bens e serviços para o órgão gestor do Programa Fome Zero no Município de Betim, através do convênio n.º 12.938/05, firmado com o Núcleo Assistencial Espírita Glacus, em desacordo com os arts. 2º e 3º da Lei n.º 8.666/1993.

3.8.7 Em adição, cabe propor ao TCU a adoção do mesmo alerta à Prefeitura Municipal de Betim e de sugestão à Segecex contidos na questão 3.5 (itens 7.2.3 e 7.4.1.3, respectivamente).

3.9 **Ocorrência:** fornecimento de bens, por intermédio de sua empresa Carlaile Sports Ltda. para a realização dos programas decorrentes de recursos federais do Fundo Nacional de Assistência Social, infringindo o inciso III do art. 9º da Lei n.º 8.666/93 e o princípio da moralidade prescrito pelo art. 37 da CF/88 (item 11.9 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.13 do Relatório de Auditoria).

Razões de justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim;

3.9.1 'A pessoa jurídica Carlaile Sports Ltda. contratou com o município e eventual compra que tenha sido feita na mesma por entidade do Terceiro Setor não tem o condão de afastar o princípio da moralidade, mesmo porque qualquer venda que tenha sido feita foi em preço normal de mercado.'

Análise das razões de justificativa

3.9.2 Os bens fornecidos pela empresa Carlaile Sports Ltda. alcançaram o montante de R\$ 26.378,40 (fls. 542), para o total de R\$ 6.112.448,28 (fls. 495), correspondendo a 0,43% dos recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social para a realização dos objetos dos convênios em análise.

3.9.3 Considerando o pequeno percentual do valor do fornecimento de bens em relação ao total dos valores aplicados nos convênios e a notória atividade da pessoa jurídica Carlaile Sports Ltda. no ramo de material esportivo, não se vislumbra má-fé no fornecimento de bens por parte dessa empresa, o que exclui culpabilidade para efeito de aplicação de multa.

Proposta de encaminhamento

3.9.4 Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:

a) alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela permissão para que servidor, dirigente da Prefeitura Municipal ou responsável pela licitação no âmbito da municipalidade participem, direta ou indiretamente, do certame licitatório ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a ele necessários, descumprindo o inciso III do art. 9º da Lei n.º 8.666/93 e o princípio da moralidade, prescrito pelo art. 37 da CF/88 (item 7.2.4);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: inserir, em seus termos de ajuste, a obrigatoriedade de o conveniente não permitir

que servidor, dirigente da Prefeitura Municipal ou responsável pela licitação no âmbito da municipalidade participem, direta ou indiretamente, do certame licitatório ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a ele necessários, cumprindo o inciso III do art. 9º da Lei n.º 8.666/93 e o princípio da moralidade, prescrito pelo art. 37 da CF/88 (item 7.1.4.4);

3.10 Ocorrência: constatação de que os pagamentos devidos pelas ONG's Núcleo Assistencial Espírita Glacus, Lar de Meninas Madalena Medioli e Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social foram realizados através de cheques preenchidos de forma centralizada, por pessoas provavelmente de fora destas organizações, configurando ato ilegítimo em desacordo com o princípio da moralidade insculpido no caput do art. 37 da CF/1988 c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º e configurando o previsto na Lei n.º 8443/1992, art. 43, inc. II (item 11.10 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.14 do Relatório de Auditoria).

Razões de justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito Municipal.

3.10.1 'Os procedimentos de pagamentos realizados pelas entidades conveniadas, através de cheques, eram de responsabilidade das mesmas, que prestavam contas à Secretaria de Assistência Social, examinadas pelos técnicos da Secretaria, se estivessem em conformidade com o plano de trabalho, e à vista dos documentos fiscais e contábeis legais, inclusive extratos bancários correspondentes à conta vinculada do convênio, eram aprovadas pelos técnicos da Secretaria e pelo Secretário. A emissão dos cheques não era de responsabilidade da Secretaria, mas das próprias entidades, que contavam com serviços de contabilidades contratados pelas mesmas.'

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social de Betim.

3.10.2 A responsável informa que as entidades utilizavam o mesmo escritório de contabilidade para emitir os cheques, os quais eram assinados pelas diretorias das diferentes conveniadas. A intenção era de um trabalho eficiente e padronizado. Ela finaliza afirmando que o preenchimento dos cheques é procedimento administrativo e não versa sobre permissão de pagamento, que é configurada apenas com a sua assinatura.

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.10.3 O ex-secretário afirma desconhecer tal prática, mas pondera que, caso tenha acontecido, não se configuraria ato imoral, pois todas as despesas foram executadas conforme o objeto do convênio e conferidas pelo setor competente.

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.10.4 'Emissões de cheques efetuadas pelas ONG's eram de competência e responsabilidade única dos respectivos Coordenadores das contas. Nunca tive qualquer ingerência nas entidades conveniadas. A propósito, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, no que tange a sua movimentação e contabilidade, estavam centralizados na Tesouraria e Contabilidade da Secretaria da Fazenda.'

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.10.5 Importa informar que, embora essa responsável não conste do Relatório correspondente ao Acórdão n.º 601/2009 (fls. 719), cabia-lhe audiência, conforme Quadro de Irregularidades 10 e Quadro de Responsáveis 10 (fls. 612/613).

3.10.6 *A responsável informa que não pode esclarecer, pois apenas recebia as notas fiscais ou documentos comprobatórios de despesas (os quais já constavam os números dos cheques utilizados para pagamentos) e os confrontava com os extratos bancários, para verificar se o valor da saída na conta corrente era o mesmo referenciado nos documentos.*

Responsável: *Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.10.7 *‘A equipe de correção de prestações de contas da Divisão Administrativa, seguindo os trâmites e procedimentos já adotados pela Seção de Convênios da Secretaria de Planejamento do Município de Betim, não exigia cópias de cheques dos pagamentos efetuados pelas ONG's. Logo, não havia como verificar o preenchimento dos cheques emitidos.’*

Responsáveis: *Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.*

3.10.8 *‘Desde o início da realização dos convênios, ficou estabelecido que a gestão da Prefeitura Municipal de Betim é que seria a responsável por coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do convênio, assim como a realização de tal atividade (preenchimento de cheques). (...) Desta forma, as próprias informações contidas nos autos já concluíram que o preenchimento dos documentos, cheques, notas fiscais fora realizado de forma centralizada, por algumas pessoas fora das organizações. Assim, não há ilegalidade em tal procedimento, ao contrário, privilegia a rapidez, eficiência e a finalidade pública do certame. E por outro lado, não se colocou em dúvida a destinação e fins atingidos, o que se revelará, se muito, apenas em mera irregularidade’*

Responsáveis: *Lar de Meninas Madalena Mediolli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).*

3.10.9 *‘Existia uma sala na Secretaria Municipal de Assistência Social de Betim que permitia melhor e mais eficaz operacionalização, pelas entidades envolvidas, em cooperação com a Prefeitura, dos convênios citados. Esta sala servia como ponto de apoio e contato, e nada na legislação vigente impede este compartilhamento. Cada uma das entidades tinha um funcionário nesta sala. Daí que, como muitas vezes os prestadores que iriam receber o que lhes era devido pelos serviços efetivamente prestados e bens comprovadamente fornecidos não encontravam o funcionário da entidade responsável pelo pagamento, um dos presentes preenchia (mas não assinava) os cheques. Não há, no ordenamento jurídico pátrio, qualquer regra que proíba alguém preencher cheques a serem assinados por outrem. Mesmo que se critique esta prática (apenas eventualmente constatada, frise-se), não se lhe pode imputar a pecha de imoral ou ilegítima, como pretende fazer o relatório contestado.’*

Responsáveis: *Daniel Leite Fonseca (fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.*

3.10.10 *Segundo os responsáveis, o procedimento inicial era o de assinar cheques em branco, os quais eram conferidos e preenchidos por funcionária da entidade. Posteriormente, a entidade passou a exercer o controle total sobre a emissão e preenchimento de cheques, submetendo-se unicamente a uma prestação de contas mensal.*

Análise das razões de justificativa

3.10.11 *A informação da Glacus, de que ‘Desde o início da realização dos convênios, ficou estabelecido que a gestão da Prefeitura Municipal de Betim é que seria a responsável por coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do convênio, assim como a realização de tal*

atividade (preenchimento de cheques)' é um adendo a mais para comprovar a irregularidade apontada nesta questão. Demonstra-se que os cheques das organizações Glacus, LAMEB e Nova Canaã eram emitidos de forma centralizada, conforme quadros 26 a 31 do Relatório de Auditoria (fls. 680/684). A emissão centralizada de cheques demonstra, juntamente com outros indicativos (v. item 2.34), que a Prefeitura Municipal de Betim detinha o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais.

Proposta de encaminhamento

3.10.12 *Considerando que esta irregularidade está contida na 3.34, cabe remeter a proposta de encaminhamento para essa questão.*

3.11 *Ocorrência: utilização de contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização dos convênios, configurada pela execução de movimentações financeiras sem identificação da finalidade/objeto das operações e sem vinculação com as despesas relativas à execução dos programas federais sob suas responsabilidades, em desacordo com a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput (item 11.11 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.15 a 11.18 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.11.1 *'(...) primeiramente, esclarece que a reutilização das contas bancárias para operações de convênios distintos justifica-se pelo fato de que o próprio gerente do Banco do Brasil solicitou que fossem reutilizadas as contas que se encontravam encerradas, vez que o Núcleo possuía 22 (vinte e duas) contas abertas e algumas inativas. Assim, findo um convênio, encerrava-se a conta bancária respectiva. Entretanto, posteriormente, era reutilizada aquela conta bancária para outros convênios.'*

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Medioli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.11.2 *'(...) eventualmente (e nunca como rotina), ao término de cada convênio, as contas que não mais eram utilizadas para este acordo eram aproveitadas em outros convênios, evitando-se o processo de fechamento e abertura de novas contas. Mas veja-se: não há qualquer confusão entre as verbas de um convênio com valores de outro acordo. Em momento algum, confundiram-se as verbas de convênios diferentes. Cabe destacar ainda que jamais foram utilizadas as contas de um determinado convênio para finalidade contrária ao próprio convênio celebrado.*

E cabe ainda notar que, quando o Relatório afirma que em 2007 (o que já exclui por completo a responsabilidade da Sra. Wilma) foram feitos pelo LAMEB depósitos para si mesmo, o que houve foi mera confusão por parte da Prefeitura de Betim, que depositou em uma conta valores que deveriam ter sido depositados em outra. Mas, tendo ocorrido, fez com que o LAMEB, que já havia feito pagamentos a partir das contas que receberam os depósitos por simples engano, transferisse valores entre as contas, corrigindo assim o erro de pequena monta ocorrido. Todos os pagamentos feitos foram realizados no âmbito e a partir de convênios regularmente firmados e executados, e foram devidamente comprovados.'

Análise das razões de justificativa/Proposta de encaminhamento

3.11.3 *Trata-se de irregularidade cujo encaminhamento para correção está contido na questão 3.12, apresentada a seguir.*

3.12 Ocorrência: permissão às entidades conveniadas de utilização das contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização dos convênios, configurado pela execução de movimentação financeira sem identificação da finalidade/objeto das operações e sem vinculação com as despesas relativas à execução dos programas federais sob suas responsabilidades, em desacordo com a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput (itens 11.12 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.15/11.16 do Relatório de Auditoria).

Razões de justificativa

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.12.1 'A Tesouraria da Prefeitura Municipal de Betim laborou em nobre equívoco, depositando parcela do recurso destinado à execução de determinado convênio em conta bancária diversa da conta correta. Se houvesse qualquer gasto fora do especificado no plano de trabalho, tal recurso obrigatoriamente deveria ser devolvido à conta bancária. Nas prestações de contas mensais o extrato bancário era obrigatoriamente anexado e supervisionado não só pela Secretaria Municipal de Assistência Social, mas por vários setores dentro da Prefeitura Municipal de Betim e qualquer desacordo com o estabelecido acarretava o sobrestamento da parcela seguinte.

Quanto aos cheques depositados pela entidade conveniente em suas próprias contas, no ano de 2007, a conta do PAIF era 545801-5.

Nesse mesmo ano foram criados dois abrigos de meninas pela entidade conveniente LAMEB. Quando da elaboração de convênios de cooperação, a Secretaria Municipal de Assistência Social inverteu os números das contas, ocasionando depósitos trocados. Seguindo orientação jurídica da Semas, a entidade depositou novamente através dos citados cheques os valores nas contas corretas, desfazendo o erro, conforme fazem prova os documentos anexos.'

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.12.2 'Competem aos coordenadores das contas prestarem informações sobre movimentações bancárias. Ratifico que, enquanto Secretário, nunca tive qualquer ingerência nas entidades.'

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.12.3 'No que se refere ao depósito em conta não específica para a execução do convênio, foi um erro material ocasionado pela tesouraria da prefeitura de Betim que, após receber recursos financeiros liberados em atraso, realizou o depósito na conta errada.

Melhor explicando, o convênio referente ao Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, doravante denominado Agente Jovem, firmado para vigência no exercício de 2004, foi aditivado, conforme demonstra o 1º Termo Aditivo ao convênio assinado em 9 de dezembro de 2003, entre o município de Betim e o Núcleo Assistencial Espírita Glacus, em anexo, através do qual se prorrogou a vigência do mesmo para 31 de março de 2005.

Todavia, os recursos financeiros referentes às duas últimas parcelas federais do convênio Agente Jovem do exercício de 2004 foram creditados em fevereiro de 2005. Essa importância deveria ser depositada como parcela referente ao Termo Aditivo ao Convênio do ano de 2004, mas, como foi liberada apenas no exercício de 2005, por equívoco da tesouraria da prefeitura, foi depositada na conta aberta para o convênio do exercício vigente à época, qual seja, o de 2005.

Diante deste equívoco, a conveniada transferiu tal valor para a conta corrente correta, ao invés de restituí-lo ao município para que este o creditasse na conta corrente correta, ou seja, a do

convênio do exercício de 2004, que foi aditivado, conforme demonstram planos de trabalho e seus aditivos, Notas de Autorização de Pagamentos n.º 00065 e 00066, ambas de 03/02/2005.'

Responsável: *Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.12.4 *'Referidos depósitos não eram centralizados na Secretaria de Assistência Social. A Secretaria da Fazenda, através de sua Tesouraria, coordenava e efetuava todas as ordens de pagamento e seus respectivos depósitos. Esse fato, muitas vezes abria margem para a ocorrência de erros, visto que existia uma série de contas correntes para cada entidade. Como o conhecimento específico que correlacionava cada conta ao seu respectivo programa era centralizado na Secretaria de Assistência Social, muitas vezes a Tesouraria da Secretaria da Fazenda depositava o recurso de determinado programa em outra conta da entidade já cadastrada anteriormente. Assim, a orientação que a equipe de correção de prestação de contas da Divisão Administrativa repassava as entidades em que houvesse essa ocorrência era a imediata transferência do recurso à conta corrente correta e a justificativa formal anexada à prestação de contas, explicando detalhadamente o fato ocorrido.'*

Análise das razões de justificativa

3.12.5 *Os responsáveis conseguiram elucidar a questão, admitindo ter havido transferências de valores para contas correntes indevidas da organização Glacus. Sendo detectadas as transferências incorretas, os valores eram transferidos para as contas correntes devidas.*

3.12.6 *A possibilidade de tais ocorrências deve-se à grande movimentação de valores para as contas correntes de diversos programas, executados por diferentes ONG's.*

Proposta de encaminhamento

3.12.7 *Sendo assim, cabe propor que esta questão seja considerada como elidida.*

3.13 **Ocorrência:** *utilização de organizações não-governamentais para defraudar a realização de concurso público, em desrespeito ao inciso II, do artigo 37 da CF/88 (item 11.13 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.19 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: *Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.*

3.13.1 *'Não houve a celebração de convênio com entidade do Terceiro Setor para defraudar a realização de concurso público. Os convênios eram celebrados para programas temporários, com prévia aprovação do plano de trabalho, e as pessoas necessárias para a sua execução eram de responsabilidade da entidade conveniada, não havendo contratação direta pela Secretaria para a entidade. O município apenas repassava a subvenção à entidade, mediante convênio, para que a mesma pudesse prestar a sua cooperação na execução da ação social objeto do convênio.'*

Responsável: *Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.*

3.13.2 (...) *'há projetos que são passageiros. Eles persistem enquanto houver a necessidade de atuação naquele grupo em situação de risco social. Ademais, a maior parte dos projetos executados em parceria com as entidades não-governamentais são de autoria do Governo Federal, e o município não tem garantia nenhuma da continuidade desses projetos. Um exemplo claro e recente é o Programa Agente Jovem, objeto da presente investigação. Esse projeto foi encerrado pelo governo federal em dezembro/2007 e o município de Betim optou por finalizar em*

2008, já que os adolescentes participantes do projeto não poderiam ser desguarnecidos de uma hora para outra. Por conseguinte, se a Prefeitura de Betim tivesse efetivado servidores para esse programa, estaria em situação difícil quanto a esses, pois estariam ociosos com o encerramento do programa.'

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social (anexo 40, fls. 115/130).

3.13.3 Todos os convênios celebrados pelo município de Betim foram realizados dentro da estrita legalidade, tendo passado por análise jurídica e legal pela Procuradoria Geral do Município. A celebração de convênios com o terceiro Setor é indispensável à ação da Administração Pública, 'sendo que as ONG's com as quais o município sempre celebrou convênio são de reconhecida utilidade pública e idoneidade.'

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.13.4 'Enquanto vigorar o art. 10 da Lei n.º 8.742/93 (LOAS) é legal a celebração de convênios e não vejo o dispositivo como mecanismo de inibir concursos. Enquanto Secretário, sempre lutei pela instauração de concursos públicos para a Secretaria; contudo, também entendia a posição do Governo Municipal em ter receio de crescer o contingente de efetivos para execução de programas que com mudança de governo em outras esferas (estadual e/ou federal) pudessem deixar de existir.'

Análise das razões de justificativa

3.13.5 Os responsáveis alegaram, basicamente, que não realizaram concurso público pelo fato de os programas serem temporários, sem nenhuma garantia de continuidade.

3.13.6 Tal alegação não pode prosperar, por diversos motivos. Primeiramente, os programas não são temporários. Conforme quadro demonstrativo a fls. 495, a equipe de auditoria fiscalizou programas executados pela Glacus, de 2002 a 2006 (PETI, Agente Jovem, CadÚnico, Cream), pelo LAMEB, de 2005 a 2007 (PAIF) e pela Nova Canaã, de 2006 e 2007 (Sentinela). Verifica-se, portanto, que os programas têm uma linha de continuidade assegurada.

3.13.7 Ademais, os empregados das três ONG's, alocados à execução dos programas sociais da União de que tratou a auditoria, seguem uma relação de subordinação, pessoalidade, constância e onerosidade com a Prefeitura de Betim, elementos caracterizadores de vínculo empregatício com a municipalidade, conforme se comprova a seguir:

a) os programas são executados a partir de prédios da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) e de Centros Regionais de Assistência Social (CRAS);

b) além do fato de os prédios onde se desenvolvem os programas serem de propriedade pública, os coordenadores ou coordenadoras são servidores públicos da Prefeitura Municipal de Betim;

c) conforme verificado in loco na auditoria, há programas sociais federais, estaduais e municipais sendo levados a efeito nos diversos imóveis supracitados, com a presença, nos diversos prédios, de servidores da Prefeitura de Betim ao lado de empregados das três ONG's, todos sob o comando de coordenador ou coordenadora designados pela aludida prefeitura;

d) questionadas, as três entidades afirmaram, em respostas formal e materialmente similar, que os critérios para a contratação de empregados e de autônomos compreendiam experiência profissional, indicação pessoal, proximidade de residência e outros;

e) algumas profissionais entrevistadas nos CRAS não sabiam sequer a quem prestavam formalmente seus serviços e quem seria o responsável pela ONG que estavam vinculadas; mas afirmaram que seguiam o comando da Coordenadora do CRAS;

f) Coordenadora de um dos CRAS afirmou que os funcionários das ONG's, sob seu comando, estão envolvidos em todos os programas, apesar do vínculo formal com cada um.

3.13.8 A Glacus apresentou abundantes cópias de documentos, evidenciando a subordinação da ONG à Prefeitura, nos quais se demonstram ordens dadas por Regina Lúcia Rezende Cunha, Raimundo Gonçalves Rêgo, Helena Tavares da Silva e Letícia Fonseca de Paula Lima relativamente às seguintes matérias: admissão de empregado, função, carga horária, salário, data de início; admissão via RPA, função, carga horária, salário, data de início; instruções relativas a folhas de ponto dos empregados; aprovação de horas extras; programação de férias; determinação de local de lotação do empregado; apuração de folhas de frequência (anexo 49).

3.13.9 Já o LAMEB demonstra a utilização de sua prestadora formal de serviço, qual seja, Vetor – Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e E. Sociais, para atender a desígnios da área de pessoal da Prefeitura. Assim, a Sra. Letícia Fonseca de Paula Lima solicita o pagamento de determinada empregada por meio de RPA (fls. 1140); e o Sr. Raimundo Gonçalves Rêgo autoriza contratação, com pagamento de salários e horas extras, a outro empregado previamente determinado (fls. 1154 e 1156).

3.13.10 Havendo vínculo empregatício dos empregados das ONG's com a municipalidade, configura-se a necessidade de concurso público. Não tendo havido tal certame, conclui-se que a admissão de empregados para os programas em exame, por meio de ONG's (ou eventual prestador de serviços), caracteriza fuga à realização de concurso público.

3.13.11 O concurso público constitui um valor caro à sociedade brasileira, consagrado na Carta Magna e decorrente dos princípios da impessoalidade e da igualdade ou isonomia. Celso Antônio Bandeira de Mello, ao ensinar sobre o princípio da impessoalidade, realça a relevância do concurso público, nos seguintes termos (in *Curso de Direito Administrativo*, 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 104):

'Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição. Além disso, assim como 'todos são iguais perante a lei' (art. 5º, caput), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração. No texto constitucional há, ainda, algumas referências a aplicações concretas deste princípio, como ocorre no art. 37, II, ao exigir que o ingresso em cargo, função ou emprego público depende de concurso público, exatamente para que todos possam disputar-lhes o acesso em plena igualdade.'

3.13.12 Não cabe aos agentes políticos do município de Betim, se furtar à responsabilidade da irregularidade caracterizada pela ausência de concurso público, ocorrido em seu campo de atuação.

3.13.13 Apenas em relação ao Sr. Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social, não se observa a existência de conduta culposa ou dolosa, por ação ou omissão, que lhe possa ser imputada. Conforme sua justificativa a fls. 117/118 do anexo 40, foi secretário interino da Secretaria de Assistência Social no período de 1º/4/2004 a 31/12/2004, cumulativamente com a Secretaria Municipal de Planejamento e Controle, e nesta data os convênios estavam acordados e em vigor.

Proposta de encaminhamento

3.13.14 *Aplicar multa, com fulcro no art. 58, III, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 268, III, do RI/TCU, ao Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa, ex-prefeito municipal de Betim (item 7.1.1), à Sra. Regina Lúcia Rezende Cunha, ex-secretária municipal de assistência social (item 7.1.2) e ao Sr. Raimundo Gonçalves Rêgo, ex-secretário municipal de assistência social (item 7.1.3), tendo em vista o cometimento de irregularidade (art. 43, parágrafo único, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, §2º, do RI/TCU), a saber, utilização de organizações não-governamentais para defraudar a realização de concurso público, em desrespeito ao inciso II, do artigo 37 da CF/88.*

3.14 *Ocorrência: recorrente contratação de serviços dos mesmos prestadores autônomos de serviços que atuavam na área-fim das ONG's, em desobediência ao Decreto-Lei n.º 5.452/1943, art. 3º, e Enunciado n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), inc. III, (item 11.14 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.20 do Relatório de Auditoria);*

Razões de justificativa

Responsáveis: Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.14.1 *'(...) Ressalta-se que as referidas contratações não tiveram quaisquer restrições por parte da Municipalidade, que sempre foi a grande responsável pelo controle antes, durante e depois da execução dos convênios. Assim, tendo em vista que o Núcleo jamais fora notificado pela Prefeitura Municipal de Betim de tal irregularidade, nem tampouco houve qualquer reclamação, registro ou glosa das contratações do Poder Público, não há que se falar em irregularidade por parte da Organização.'*

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Mediolli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.14.2 *'Os autônomos, todos capacitados para desenvolverem as atividades pertinentes à execução das atividades tratadas pelos convênios, eram contratados de acordo com a necessidade da ONG, sempre.*

Ora, não se desconhece que o convênio firmado pelo LAMEB com a Prefeitura de Betim trata de apoio à família, labor constante e árduo, que demanda continuidade.

(...) seria ineficaz e contraproducente a substituição constante dos prestadores contratados, pois uma vez substituídos tais profissionais haveria prejuízos à execução do programa, com danos aos assistidos.

(...) constatada a perene necessidade de manutenção destes prestadores, o LAMEB, por iniciativa e conveniência próprias, os contratou via regime de contrato de trabalho – CLT, o que derruba a alegação de fraude ou tentativa de fraude trabalhista.'

Responsáveis: Daniel Leite Fonseca (fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.

3.14.3 *'(...) pelo Ponto de Contacto Nova Canaã, foram contratados prestadores de serviços temporários para atender ao programa. Os prazos máximos destas contratações foram de três meses e os pagamentos foram realizados através de RPA, o que é perfeitamente legal e não contraria as legislações citadas.'*

Análise das razões de justificativa

3.14.4 *As razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não lograram afastar a irregularidade ora apontada.*

3.14.5 *A equipe de auditoria identificou um número expressivo de prestadores de serviços autônomos, conforme tabela levantada a partir da prestação de contas dos exercícios de 2006/2007 da Nova Canaã e dos exercícios de 2005 e parte de 2006 do LAMEB (fls. 205/207). Tal situação agravou-se com a contratação de autônomos pela Glacus para o programa PETI (exemplo a fls. 240/241 do anexo 15, volume 1).*

3.14.6 *Deve-se ressaltar aqui a justificativa apresentada pelo pessoal da Glacus, quanto à ausência da municipalidade em notificá-la para a necessidade de regularizar tal situação. A omissão do poder público municipal e a falta de preparo das organizações não-governamentais para o entendimento da irregularidade de sua conduta leva à excludente de culpabilidade classificada como ausência de potencial conhecimento da ilicitude, conforme reiteradas decisões do TCU.*

3.14.7 *Há necessidade da expedição de deliberações a serem encaminhadas à PMB e ao MDS para o saneamento desta irregularidade.*

Proposta de encaminhamento

3.14.8 *Trata-se de irregularidade cujos encaminhamentos para correção estão contidos na questão 3.15, apresentada a seguir.*

3.15 *Ocorrência: permissão à parte das entidades conveniadas a recorrente contratação dos serviços dos mesmos prestadores autônomos de serviços que atuavam na área-fim das ONG's, em desobediência ao Decreto-Lei n.º 5.452/1943, art. 3º, e Enunciado n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), inc. III (item 11.15 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.20 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.15.1 *A responsável entende que não houve afronta à Consolidação das Leis do Trabalho e ao Enunciado 301 do TST, que consideram haver relação empregatícia quando reunidos cinco elementos essenciais, a saber, pessoa física, não-eventualidade, pessoalidade, onerosidade e subordinação. A falta de qualquer um desses elementos descaracteriza a relação de emprego. Com relação às contratações de prestadores de serviços, não se configurava a presença dos cinco elementos conjuntamente. Por isso são caracterizados como autônomos.*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.15.2 *O responsável afirmou que as atribuições da Secretaria de Assistência Social não lhe permitiram manter contatos diretamente com as entidades conveniadas; cabia-lhe cobrar os resultados esperados de sua equipe, ou seja, atender à população carente e em situação de vulnerabilidade social e econômica.*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.15.3 *'A secretaria possui dezenas de equipamentos realizando dezenas de programas e serviços; nas minhas visitas eu deparava com vários profissionais desenvolvendo as atividades dos programas, mas quem sabia quem era quem, se efetivo, se contratado da conveniada direta ou indiretamente eram as divisões: Operacional e Administrativa, que respectivamente respondiam pelo acompanhamento dos serviços e prestações de contas. As entidades conveniadas eram autônomas e nunca existiu ingerência do Secretário sobre elas nas contratações, bem como também até então não chegou a ele qualquer registro de irregularidade.'*

Responsável: *Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), servidora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.15.4 *A responsável informa que tal permissão não cabia à Divisão Administrativa e Financeira e que suas atribuições limitavam-se apenas à conferência documental, confrontando se o valor pago correspondia ao especificado no recibo.*

Responsável: *Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), servidora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.15.5 *‘Como o Município executava esses programas indiretamente, a Divisão Administrativa e Financeira entendia que cabia à entidade parceira toda a contratação de autônomos e/ou empregados necessários para essa execução. Reiterando os fluxos e procedimentos adotados pela Secretaria de Assistência Social, esclarecemos que a fiscalização da execução e operacionalização desses programas era efetivada pela Divisão Operacional, através de seu Setor de Acompanhamento de Programas. Assim, a Divisão Administrativa e Financeira, que analisava apenas a parte documental da prestação de contas, não possuía instrumentos para averiguar a existência de vínculo dos prestadores autônomos, nem área de atuação dos mesmos.’*

Análise das razões de justificativa

3.15.6 *Os ex-gestores da Prefeitura Municipal de Betim não conseguiram elidir a irregularidade apontada. Cabe a eles a fiscalização quanto ao cumprimento por parte das ONG’s de suas responsabilidades quanto à legislação trabalhista. A contratação pelas ONG’s dos mesmos autônomos, de forma corriqueira, para prestar serviços no âmbito das atividades-fim das entidades caracteriza fraude às relações trabalhistas, ensejando a responsabilidade solidária da Administração.*

Proposta de encaminhamento

3.15.7 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela contratação repetitiva dos mesmos prestadores autônomos para serviços contínuos na área-fim das ONG’s, descumprindo o Decreto-Lei n.º 5.452/1943, art. 3º, e o Enunciado n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), inc. III (item 7.2.5);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: não permitir que as ONG’s contratem, repetitivamente, os mesmos prestadores autônomos para serviços contínuos em sua área-fim, cumprindo o Decreto-Lei n.º 5.452/1943, art. 3º, e o Enunciado n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), inc. III (item 7.4.1.5);*

3.16 **Ocorrência:** *contratação de palestrantes sem anexar a documentação probatória da necessidade de realização dos eventos e que demonstrasse a adequação da formação acadêmica e experiência profissional dos palestrantes para aquela determinada palestra, em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, insculpidos na CF/1988, art. 37, caput (item 11.16 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.20 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsáveis: *Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.*

3.16.1 *‘Os palestrantes sempre foram contratados mediante o nível de entendimento no assunto, por serem pessoas de grande reconhecimento na região, com conhecimentos específicos nos temas abordados. Salienta-se, também, que tais contratações dos palestrantes nunca foram alvo de restrição dos gestores da Municipalidade, e que o NAEG, em momento algum, fora notificado de tal irregularidade. Por outro lado, não há que se falar em prejuízo ao Erário, vez que todos os palestrantes contratados foram devidamente autorizados pelos coordenadores regionais dos projetos.’*

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Medioli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.16.2 *O LAMEB e seus diretores deixaram de apresentar razões de justificativa para esta questão.*

Responsáveis: Daniel Leite Fonseca (fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.

3.16.3 *Os responsáveis dividem a questão em três partes, para apresentar suas justificativas, conforme se apresenta a seguir:*

1º) *contratação de palestrantes: ‘Os cursos foram contratados e negociados pelo Município de Betim, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. A Entidade simplesmente encaminhava os seus funcionários envolvidos no programa, nos dias e horários determinados pela referida Secretaria.’*

2º) *ausência da comprovação da necessidade de realização dos eventos: ‘A necessidade de realização dos cursos já estava prevista no Plano de Trabalho apresentado pelo Ponto de Contacto Nova Canaã, que se encontra anexo ao convênio firmado.’*

3º) *falta de demonstração da adequada formação acadêmica e experiência profissional dos palestrantes: ‘Se houve ocorrência do fato, deverá responder o primeiro conveniente (Município de Betim), pois cabia a ele, de acordo com a cláusula terceira, dentre outros compromissos o de coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do convênio.’*

Análise das razões de justificativa

3.16.4 *As justificativas apresentadas pelos responsáveis pelas ONG’s levam a algumas considerações:*

a) *os responsáveis não conseguiram afastar a irregularidade apontada, referente à ausência de comprovação da necessidade de realização das palestras e de adequação da formação acadêmica e experiência profissional dos palestrantes para aqueles eventos;*

b) *os cursos e palestras eram contratados para servir aos beneficiados pelos programas, mas também aos funcionários envolvidos neles;*

c) *os cursos e palestras destinados aos funcionários eram pré-definidos pela PMB, que os impunha às ONG’s;*

d) *a imposição de tais palestras pela municipalidade às entidades do terceiro setor vem a caracterizar, mais uma vez, a manipulação a que as ONG’s estavam submetidas perante a PMB;*

e) *as ONG’s são entidades destituídas do necessário entendimento quanto ao potencial conhecimento da ilicitude, por não terem o necessário aparato jurídico para cumprir tal mister.*

3.16.5 *Os responsáveis pelas ONG’s não devem ser considerados culpados, por ausência de potencial conhecimento da ilicitude.*

Proposta de encaminhamento

3.16.6 *Trata-se de irregularidade cujos encaminhamentos para correção estão contidos na questão 3.17, apresentada a seguir.*

3.17 **Ocorrência:** *permissão às entidades conveniadas de contratarem palestrantes sem a apresentação da documentação probatória da necessidade de realização dos eventos, bem assim da demonstração da adequação acadêmica e experiência profissional dos palestrantes para aquela determinada palestra, em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, insculpidos na CF/1988, art. 37, caput (item 11.17 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.20 do Relatório de Auditoria);*

Razões de justificativa

Responsável: *Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.*

3.17.1 *A responsável informa que a contratação de palestrantes sempre se deu por critério de capacidade técnica, sendo que muitos profissionais foram sugeridos por técnicos de ponta da Assistência Social e do Conselho Regional de Assistência Social.*

Responsável: *Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.*

3.17.2 *‘As palestras e eventos eram realizados dentro dos objetivos do convênio, sob a responsabilidade da ONG conveniada e de acordo com a necessidade detectada pela própria ONG em parceria com os setores técnicos da Secretaria de Assistência Social.’*

Responsável: *Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.*

3.17.3 *‘As contratações dos palestrantes eram de responsabilidade das conveniadas. Participei de quase todas, e posso afirmar que foram de grande aproveitamento e aconteceram de conformidade com as avaliações dos técnicos: psicólogos e assistentes sociais, segundo interesses e/ou necessidades do público alvo.’*

Responsável: *Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), ex-coordenadora Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.17.4 *‘Cabia à ONG, enquanto executora, e à Divisão Operacional – Seção de Atenção à Criança e ao Adolescente, enquanto fiscalizadora da realização do objeto conveniado, a averiguação da necessidade da contratação de palestrante e sua capacidade para tanto.’*

Responsável: *Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), servidora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.17.5 *‘(...) esclarecemos novamente que a execução dos programas (incluindo a realização de eventos e contratação de palestrantes), cabia à entidade conveniada, sob o acompanhamento e fiscalização da Divisão Operacional. À equipe de correção de prestações de contas da Divisão Administrativa e Financeira cabia observar se os gastos estavam em consonância com o Cronograma de Execução de cada Plano de Trabalho, onde se via a descrição do tipo de gasto planejado com seus respectivos valores.’*

Análise das razões de justificativa

3.17.6 *Os agentes políticos e servidores da PMB não conseguiram afastar a irregularidade ora apontada.*

Proposta de encaminhamento

3.17.7 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela contratação de cursos e palestras sem comprovar a necessidade de realização desses eventos, os documentos probatórios de sua realização (como detalhamento do conteúdo programático e listas de presenças de participantes) e, ainda, o nexa da formação acadêmica e experiência profissional do prestador de serviço em relação ao evento contratado, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, insculpidos na CF/1988, art. 37, caput (item 7.2.6)*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a improriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: exigir que tais entidades, ao contratar cursos e palestras, comprovem a necessidade de realização desses eventos, os documentos probatórios de sua realização (como detalhamento do conteúdo programático e listas de presenças de participantes) e, ainda, o nexa da formação acadêmica e experiência profissional do prestador de serviço em relação ao evento contratado, cumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, insculpidos na CF/1988, art. 37, caput (item 7.4.1.6);*

3.18 *Ocorrência: contratação de empregados psicólogos e assistentes sociais sem que se confirmasse a inscrição de sua totalidade nos respectivos conselhos, em desacordo com as Leis n.ºs 5766/1971, art. 10, e 8662/1993, art. 2º, parágrafo único. (item 11.18 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.20 do Relatório de Auditoria);*

Razões de justificativa

Responsáveis: Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.18.1 *‘Primeiramente, todas as contratações foram devidamente autorizadas pelos coordenadores da SEMAS, sendo que, também, todas as contratações eram indicadas pela própria Secretaria Municipal de Assistência Social. Desta forma, por serem profissionais indicados pela própria Secretaria, o Núcleo desconhecia se existia inscrição dos mesmos nos respectivos conselhos. Porém, todos apresentaram seus diplomas de graduação, conforme documentos anexados, sendo que, muitos deles estavam em via de recebimento do registro.’*

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Medioli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.18.2 *‘Ao contratar quem se declare, por exemplo, psicólogo, o LAMEB presumia a veracidade da afirmação, e jamais enfrentou o dissabor de contratar quem houvesse lhe mentido.’*

Responsáveis: Daniel Leite Fonseca (fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.

3.18.3 *Os responsáveis afirmam que todas as contratações foram efetuadas com profissionais habilitados e, para comprovar, apresentam quadro com a relação dos nomes e respectivos números de inscrição nos conselhos de classe.*

Análise das razões de justificativa

3.18.4 *Conforme verificado na auditoria in loco e ora confirmado pelas ONG's, os psicólogos e assistentes sociais eram contratados sem que se lhes fosse exigida a inscrição nos respectivos conselhos.*

3.18.5 *Exsurge das respostas dos responsáveis mais uma evidência da descaracterização das ONG's em prol do comando único da Prefeitura Municipal de Betim, trazida pelos responsáveis da Glacus, quando afirmam que todas as suas contratações eram indicadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.*

3.18.6 *Verifica-se, na prática, que as entidades do terceiro setor, destituídas de conhecimento jurídico, não tinham uma relação paritária com a municipalidade, mas sim de obediência hierárquica. Trata-se de uma situação anômala, induzida pelos gestores municipais para atingirem fins diversos do alcance dos objetivos convenientes. Quanto às ONG's, não devem ser consideradas culpadas, por ausência de potencial conhecimento da ilicitude.*

3.18.7 *Há necessidade da expedição de determinações à PMB e ao MDS para o saneamento desta irregularidade.*

Proposta de encaminhamento

3.18.8 *Trata-se de irregularidade cujos encaminhamentos para correção estão contidos na questão 3.19, apresentada a seguir.*

3.19 *Ocorrência: permissão às entidades conveniadas de contratação de empregados psicólogos e assistentes sociais sem que se confirmasse a inscrição nos respectivos conselhos, em desacordo com as Leis n.ºs 5766/1971, art. 10, e 8662/1993, art. 2º, parágrafo único. (item 11.19 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.20 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.19.1 *'De acordo com a supervisão realizada pela aqui requisitada, em todas as entidades conveniadas ficou constatado que todos os profissionais de nível superior contratados passavam por um processo seletivo através de entrevistas, provas de aptidão técnica para a função, apresentação de todos os documentos comprobatórios de sua profissão e competente registro nos conselhos afins, conforme demonstram os documentos em anexo.'*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.19.2 *O responsável afirma que, quando assumiu a Secretaria de Assistência Social, estes profissionais já estavam contratados pelas ONG's e possuíam a experiência necessária, demonstrada mediante diplomas em cursos superior nas suas áreas e curriculum vitae. Acrescenta que a modificação do quadro de pessoal da ONG não garantiria melhor retorno e qualidade dos trabalhos. Aduz, por fim, que não cabia à Secretaria o papel de fiscalização para o conselho de classe.*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.19.3 *'As entidades conveniadas eram obrigadas a averiguar a real capacitação para o trabalho das pessoas contratadas. Incumbia ao conselho Municipal e à divisão Operacional a fiscalização destas contratações, sendo que nenhuma irregularidade foi apontada para minha pessoa.'*

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.19.4 *‘Não era dever da Divisão Administrativa e Financeira a verificação da inscrição de quaisquer funcionários, incluindo nestes os das áreas de psicologia e assistência social, em seus respectivos conselhos de classe.’*

Responsável: *Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.*

3.19.5 *‘Como citado anteriormente, esclarecemos novamente que a execução dos programas (contratação de empregados), cabia à entidade conveniada. À equipe de correção de prestações de contas da Divisão Administrativa e Financeira não analisava os documentos relativos às contratações que as entidades conveniadas realizavam. Eram observados se as contratações de funcionários das entidades haviam sido previstas no Cronograma de Execução do Plano de Trabalho e se os pagamentos estavam corretos (salários, encargos e impostos).’*

Análise das razões de justificativa

3.19.6 *Verifica-se que os gestores municipais impunham às ONG’s a admissão dos empregados que indicavam, conforme afirmações e comprovações dos responsáveis pelo terceiro setor. Deve-se citar, para demonstrar a interferência da PMB na gestão das ONG’s quanto à contratação desses profissionais, documentos emitidos pelo Sr. Raimundo Gonçalves Rêgo, mandando contratar uma psicóloga (anexo 49, fls. 61) e registrar em carteira de trabalho a contratação de outra (anexo 49, fls. 65). A interferência indevida da municipalidade na gestão das organizações não-governamentais é tratada, conclusivamente, no item 3.34 desta instrução.*

3.19.7 *Remanesce a irregularidade tipificada nesta questão, adjacente à apresentada no parágrafo anterior, sendo que as duas demandam a proposta apresentada a seguir.*

Proposta de encaminhamento

3.19.8 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela contratação de empregados especializados sem certificar quanto a suas inscrições nos respectivos conselhos profissionais, descumprindo as leis que regulam suas atividades, e, especificamente sobre a contratação de psicólogos e assistentes sociais, as Leis n.ºs 5766/1971, art. 10, e 8662/1993, art. 2º, parágrafo único (item 7.2.7);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: exigir que tais entidades apenas contratem empregados especializados após se certificarem quanto a suas inscrições nos respectivos conselhos profissionais, consoante as leis que regulam suas atividades (item 7.4.1.7);*

3.20 **Ocorrência:** *inadequação dos projetos básicos nos convênios celebrados com organizações não-governamentais, contrariando o § 1º do art. 2º da IN/STN n.º 01/1997 e o inciso IX, do art. 6º da Lei n.º 8.666/1993 (item 11.20 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.21 do Relatório de Auditoria);*

Razões de justificativa

Responsável: *Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.*

3.20.1 *‘Os projetos para a celebração dos convênios foram apresentados e aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social, havendo o regular plano de trabalho, tudo também aprovado pelos técnicos da Secretaria, que acompanhavam, fiscalizavam e davam as orientações para a execução do convênio com eficiência.’*

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.20.2 *‘Os projetos básicos dos convênios realizados seguiam os parâmetros técnico-jurídicos de toda Prefeitura Municipal de Betim, conforme portarias em anexo. De acordo com esses parâmetros, a Secretaria montou um roteiro para conferência de toda documentação exigida para a celebração de convênios (em anexo). Todo convênio celebrado era autorizado pela Procuradoria Jurídica do município, já que a Secretaria Municipal de Assistência Social não tinha competência técnica para analisar juridicamente tais termos de cooperação.’*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.20.3 *‘Todos os convênios celebrados pelo Município de Betim através da Secretaria de Assistência Social com as organizações não-governamentais passaram pelo exame do projeto e respectivo plano de trabalho, com aprovação dos diversos órgãos técnicos da Secretaria, e contavam, ainda, com a aprovação prévia do Conselho Municipal de Assistência Social, da Auditoria e Controladoria Geral do Município, bem como da Procuradoria Geral do Município, tendo sido executados conforme projetos e planos de trabalho previamente aprovados.’*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.20.4 *‘Os projetos eram feitos pela nossa Divisão Operacional, através do seu corpo técnico constituído de psicólogos e assistentes sociais, conhecedores da realidade social municipal, depois submetidos à Controladoria/Auditoria e Procuradoria Municipal, e, posteriormente, levados para aprovação no Conselho Municipal de Assistência Social, conforme atas.’*

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.20.5 *‘A verificação de inadequação dos projetos básicos dos convênios celebrados não estava no rol de minhas atribuições. Incumbia àqueles que aprovavam os referidos planos de trabalho a verificação das exigências legais para as suas validações.’*

Responsável: Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.20.6 *‘Com relação a esse item esclarecemos que a Divisão Administrativa e Financeira não participava da elaboração de projetos básicos, técnicos e/ou objetos relativos aos programas, visto que essa era uma ação pertencente à Divisão Operacional e, havendo necessidade de obras, a demanda era encaminhada à Secretaria de Obras.’*

Análise das razões de justificativa

3.20.7 *As justificativas dos responsáveis não têm o condão de regularizar a situação dos projetos básicos, que não atendem aos requisitos prescritos pelo ordenamento jurídico.*

3.20.8 *Para demonstrar a inadequação de tais projetos, importa colacionar trecho do Relatório de Auditoria que trata do assunto (fls. 180):*

‘57. Os planos de trabalhos das entidades com quem o Município de Betim celebrou os convênios em exame são destituídos de projetos básicos. Entende-se como tal o conjunto de

elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, o serviço objeto do ajuste, sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo conter o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, conforme preconizam o § 1º do art. 2º da IN-STN 01/97 e o inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93.

58. Podem-se citar, a título de exemplo da ausência de projeto básico, os planos de trabalho dos procedimentos administrativos relativos ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), conforme segue:

Projeto: PAIF

PA	Metas	Objeto	Especificação	Valor
15467/04	Atender 900 famílias	Promover a atenção integral à família, assegurando meios e recursos para a superação da exclusão social, articulando as demais políticas públicas e a rede local.	Material de consumo; contratação de pessoal; aluguel de imóvel, ônibus e equipamentos de informática; lanches para as famílias; pagamento de serviços de terceiros etc.	R\$ 623.200,00
14726/06	Atender 42.500 famílias			R\$ 824.000,00
12415/06	Acompanhar 38.500 famílias			R\$ 786.000,00

59. *O exemplo de projeto básico citado para PAIF é reproduzido para os demais projetos básicos no âmbito dos demais programas que foram objeto de convênio entre a Prefeitura Municipal de Betim e organizações não-governamentais, envolvendo recursos federais. Os esboços constantes dos procedimentos administrativos não podem ser chamados de projetos básicos.'*

Proposta de encaminhamento

3.20.9 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela inadequação dos projetos básicos referentes a convênios celebrados com organizações não-governamentais, os quais não contêm o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, o serviço objeto do ajuste, sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas, e prazos de execução, e, ainda, o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, descumprindo o § 1º do art. 2º da IN-STN 01/97 e o inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93 (item 7.2.8);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: adequar seus projetos básicos referentes aos valores repassados, dotando-os do conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, o serviço objeto do ajuste, sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo conter o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, conforme preconizam o § 1º do art. 2º da IN-STN 01/97 e o inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93 (item 7.4.1.8);*

3.21 *Ocorrência: seleção do Lar de Meninas Madalena Mediolli, entidade que não dispõe de condições para consecução do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), durante os exercícios de 2005/2007, ou que não tem atribuições estatutárias ou regimentais para executá-lo, contrariando os arts. 3º e 116 da Lei n.º 8.666/93 (item 11.21 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.22 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.

3.21.1 *‘A entidade não-governamental Lar de Meninas Madalena Medioli, na verdade, tem sido referência no trabalho de assistência social desenvolvido no município, inclusive com o apoio do Ministério Público na cidade de Betim. Os convênios celebrados com a mesma foram muito bem executados, com prestação de contas aprovadas pela Secretaria, e o Conselho Municipal de Assistência Social também aprova as suas ações sociais. É uma cooperadora da Secretaria Municipal de Assistência Social.’*

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.21.2 *‘Todas as entidades conveniadas apresentavam projeto técnico e plano de trabalho que, após serem analisados pelos profissionais da Secretaria de Assistência Social, eram submetidos ao conselho Municipal de Assistência Social e, posteriormente, ao Jurídico da Prefeitura Municipal de Betim, que os analisavam com rigor. A entidade Lar das Meninas Madalena Medioli – LAMEB, conforme estatuto em anexo, é instituição competente para desenvolver os programas para os quais foi conveniada; inclusive a entidade é conhecida pelo grande trabalho social que desenvolve com recursos próprios. Ressalte-se que os projetos da entidade não são executados apenas com recursos públicos, mas também com recursos arrecadados da sociedade civil.’*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.21.3 *O LAMEB tem realizado excelente trabalho em prol das crianças em situação de vulnerabilidade social e é pioneira nesse serviço no município de Betim, sendo sempre requisitada pelo Ministério Público e Juizado da Infância e da Adolescência a atender os casos graves sob a responsabilidade desses entes públicos. Portanto, é uma instituição em condições de programas e projetos do segmento social.*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.21.4 *‘A contratação do convênio e sua legalidade passaram pela apreciação da nossa Controladoria/Auditoria e pela aprovação e assinatura da Procuradoria Municipal. Havia um rol de entidades parceiras e delas a Divisão Operacional, quando da elaboração do convênio, optava por uma para execução. Nunca fiz questão de uma ou outra entidade, a mim importava a minuta do convênio estar aprovada pelo Conselho, Lei Municipal n.º 2.858 de 15/05/96 e estar assinada pela Procuradoria Municipal.’*

Análise das razões de justificativa

3.21.5 *As justificativas dos responsáveis não lograram comprovar ter havido critérios objetivos para a seleção do LAMEB como entidade conveniente, conforme exigência que se deduz da combinação do art. 116 com o art. 3º da Lei n.º 8.666/93, em decorrência dos princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência (CF/88 – art. 37) e, ainda, do interesse público (Lei n.º 9.784/1999).*

3.21.6 *Conforme exposto no Relatório de Auditoria, de 19/6/2008 (fls. 185), as finalidades proclamadas nos estatutos do LAMEB não guardam correlação com os objetivos e resultados propostos pelo Programa Atenção Integral à Família (PAIF).*

3.21.7 *A versão final do Relatório de Auditoria, de 2/12/2008 (fls. 521), aponta envolvimento entre membros da Prefeitura Municipal de Betim com o LAMEB, conforme mostrado a seguir:*

a) a Sra. Regina Lúcia Rezende, Secretária Municipal de Assistência Social, é apresentada na Ata de Instituição da Associação Beneficente Lar das Meninas de Betim – LAMEB, como Coordenadora do Conselho Fiscal dessa entidade. Deve-se notar que o Lar das Meninas de Betim tem a sigla LAMEB e sua reunião inaugural ocorreu na Rua Gorceix, n. 1.195 – Bairro Niterói, Betim/MG. Tal sigla e endereço e, ainda, natureza, fins, estrutura orgânica etc. correspondem aos dados do Lar de Meninas Madalena Medioli, caracterizando serem a mesma organização;

b) o Sr. Josymar Menezes de Andrade foi eleito 2º Tesoureiro do Lar de Meninas Madalena Medioli para o período 2004/2008, conforme Ata de Sessão Extraordinária de 22/09/2004 (fls. 248, anexo 32). A partir de 26/12/2005, ele é relacionado nas atas de sessões extraordinárias do LAMEB como membro do Conselho Fiscal da citada entidade (fls. 250/255, anexo 32).

3.21.8 A respeito da seleção da entidade parceira, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU assim se manifesta (in Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007. P. 231/232):

‘A crítica feita aos contratos de gestão, quanto à falta de transparência, imoralidade administrativa e falta de impessoalidade na escolha da entidade que irá receber recursos públicos, é do mesmo modo aplicável aos termos de parceria e aos convênios. Nos últimos anos, bilhões de reais em recursos públicos – e a tendência é de crescimento – têm sido repassados por meio desses três instrumentos a entidades privadas. Conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, essa legislação deveria ser alterada ‘para imprimir ao instituto um mínimo de moralidade que se espera na Administração da res publica’ (Di Pietro. Direito Administrativo, p. 421). O primeiro passo é definir de modo mais objetivo e controlável a entidade que irá receber os recursos públicos, a fim de evitar escolhas políticas e totalmente dissociadas da capacidade técnica da entidade de executar o objeto do acordo.(...) que haja um mínimo de objetividade e de motivação na escolha das entidades com as quais são celebrados convênios, termos de parceria ou contratos de gestão. Que se explicita, em razões de critérios técnicos e objetivos, por que determinada entidade foi escolhida para receber vultosos recursos públicos.’

Proposta de encaminhamento

3.21.9 Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:

a) alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela ausência de critérios objetivos para a seleção das entidades parceiras da Administração, descumprindo os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência (CF/88 – art. 37) e, ainda, do interesse público (Lei n.º 9.784/1999) (item 7.2.9);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: estabelecer critérios objetivos para a seleção das entidades parceiras da Administração, cumprindo os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência (CF/88 – art. 37) e, ainda, do interesse público (Lei n.º 9.784/1999) (item 7.4.1.9);

3.22 **Ocorrência:** não comprovação do alcance dos resultados almejados pelos convênios, infringindo o art. 66 do Decreto n.º 93.872/1986; e o art. 93 do Decreto-Lei n.º 200/1967 (item 11.22 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.23 do Relatório de Auditoria).

Razões de Justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.

3.22.1 ‘Os resultados almejados pelos convênios celebrados pela Secretaria foram os melhores possíveis, o que foi permanentemente verificado pelo Conselho Municipal de Assistência

Social. Não fosse a parceria do Terceiro Setor, presente no município há muitos anos, e ainda hoje, nos mesmos parâmetros, não teria a Secretaria de Assistência Social, mesmo com seu quadro de pessoal, inclusive técnicos, como atender a grande demanda na área social. Uma simples diligência junto à entidade do Terceiro Setor e às ações realizadas pelas mesmas em diversas comunidades carentes poderá ser suficiente para constatar a necessidade e eficiência da cooperação levada a efeito de acordo com os convênios celebrados.'

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.22.2 *'A mensuração dos resultados na área social ainda é muito subjetiva, mesmo assim podem ser comprovados através do acompanhamento de vários índices sociais que comprovam a sua eficácia (...). No final da minha gestão, estava em processo de implantação o sistema de monitoramento e avaliação, todo informatizado, que daria à SEMAS um panorama completo da situação social no município e a efetividade do trabalho desenvolvido.'*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.22.3 *'Em todos os programas e projetos desenvolvidos pela Secretaria de Assistência Social foram atendidas 38000 famílias no ano de 2004. (...) Este programa, mediante convênio com o Terceiro Setor, já era desenvolvido desde as administrações anteriores a 2001 nos mesmos moldes, jamais havendo qualquer censura quanto aos procedimentos alinhados na execução do objeto e metas do convênio.'*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.22.4 *O responsável afirma que criou relatório para acompanhar os trabalhos da Secretaria, através do qual o alcance dos resultados era quadrimestralmente apurado e analisado na Divisão Operacional.*

Análise das razões de justificativa

3.22.5 *Os responsáveis, de maneira geral, preocuparam-se em defender os programas desenvolvidos pela Secretaria de Assistência Social. A questão em exame trata de outra coisa, a saber, a comprovação do alcance dos resultados almejados pelos convênios.*

3.22.6 *Os seguintes pontos, levantados no Relatório de Auditoria, de 19/6/2008, elucidam bem esta questão:*

'89. Em complemento aos ofícios que foram endereçados às entidades conveniadas, expediu-se o Ofício de Requisição n.º 11/2007, de 11/12/2007, pelo qual se solicitara à Prefeitura Municipal de Betim que fornecesse relatórios de acompanhamento e atingimento de metas de cada programa.

90. A Prefeitura respondeu, mediante o Ofício GAPR/440/2007, informando, verbis: 'Face a inexistência de um sistema de monitoramento e avaliação das ações realizadas pela SEMAS, não possuímos, por ora, relatórios de acompanhamento e atingimento das metas dos programas. Entretanto, informamos que estamos em processo de contratação de empresa para elaborar e implantar na SEMAS este sistema informatizado.'

91. As respostas apresentadas demonstram que as ONG's e a Prefeitura Municipal de Betim não podem comprovar a aplicação dos recursos públicos na consecução dos objetos dos convênios, infringindo o art. 66 do Decreto n. 93.872/86 e o art. 93 do Decreto-Lei n. 200/67. Este último dispositivo legal preconiza, verbis: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de

justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

92. *A justificativa para o bom e regular emprego dos dinheiros públicos não consiste apenas na prestação de contas da sua aplicação em obras ou serviços. Deve estribar-se também, e principalmente, na consecução das metas propostas decorrentes de tais empreendimentos. Esta é a interpretação necessária dos dispositivos legais aqui citados à luz dos princípios da eficiência e da finalidade, regentes da Administração Pública, insculpidos nos arts. 37 da CF/88 e 2º da Lei n. 9.784/99.'*

3.22.7 *Dentre as respostas ora apresentadas, a da Sra. Regina Lúcia Rezende Cunha, ex-secretária municipal de assistência social, mostra-se mais consentânea para esclarecer esta questão. Segundo ela, a avaliação dos resultados ainda é muito subjetiva, e está sendo implementado um sistema para aprimorá-lo.*

3.22.8 *Verifica-se que não há, por parte da Prefeitura Municipal de Betim, comprovação do alcance dos resultados almejados pelos convênios. Também não há, por parte do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, uma sistemática destinada a comprovar o alcance dos resultados almejados por seus programas, quando há repasses de recursos para executá-los mediante convênios.*

Proposta de encaminhamento

3.22.9 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela ausência de critérios objetivos para comprovar o alcance dos resultados almejados pelos convênios, descumprindo o art. 66 do Decreto n.º 93.872/1986 e ao art. 93 do Decreto-Lei n.º 200/1967 (item 7.2.10);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: comprovar os resultados almejados pelos convênios celebrados, em cumprimento ao art. 66 do Decreto n.º 93.872/1986 e ao art. 93 do Decreto-Lei n.º 200/1967 (item 7.4.1.10);*

3.23 **Ocorrência:** *não adoção das medidas necessárias para formalizar os processos administrativos resultantes de convênios celebrados pela municipalidade, cujos recursos provieram da União Federal, com organizações não-governamentais, descumprindo o disposto na Lei n.º 8.666/1993, arts. 38 e 116 (item 11.24 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.25 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.23.1 *'Abria-se um processo administrativo para todo recurso recebido de qualquer esfera de governo, que tinha seu trâmite regular pela Procuradoria Jurídica, Contabilidade, Auditoria etc. A requisitada não tem competência jurídica para definir qual o procedimento correto, pois a mesma é psicóloga, e toda parte jurídica ficava a cargo da Procuradoria Municipal, que também sempre foi muito rigorosa e não aprovava nenhum convênio que não estivesse de acordo com a legislação vigente.'*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.23.2 *Os processos eram formalizados e instruídos com toda a documentação necessária; os conselhos municipais tinham permanente fiscalização no cumprimento do objeto ajustado; os convênios eram publicados no órgão oficial para ampla publicidade e deles era dado conhecimento à Câmara Municipal de Betim; os processos administrativos observavam rigorosamente os dispositivos legais para serem instaurados e tramitados.*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.23.3 *‘Todos os processos administrativos para contratação de convênio eram submetidos à Controladoria/Auditoria e Procuradoria Municipal para exames e posterior assinatura dessa última.’*

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls. 1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.23.4 *‘No início de 2003 foi decidido que a Secretaria Municipal de Assistência Social, através da Divisão Administrativa e Financeira, procederia à tramitação dos processos, seguindo os procedimentos adotados anteriormente pela Seção de Convênios da Secretaria de Planejamento do Município, quais sejam, os disciplinados na portaria retromencionada.’*

Responsável: Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.23.5 *‘A habilitação técnica das entidades que se propunham a firmar convênios com o Município de Betim era realizada pelo Gabinete da Secretaria e pela Divisão Operacional. À Divisão Administrativa e Financeira (equipe de elaboração de convênios) cabia apenas a habilitação documental, ou seja, verificar se a entidade possuía todos os documentos necessários para firmar convênio com o Município. A partir daí era aberto um processo Administrativo para compor toda a documentação e realizar tramitações necessárias (Auditoria e Controladoria - Procuradoria Geral do Município, entre outros).’*

Análise das razões de justificativa

3.23.6 *Os responsáveis não apreenderam o sentido do termo ‘formalizar’, e por isso suas respostas são ineptas.*

3.23.7 *Cabe aqui apresentar parte do achado, conforme Relatório de Auditoria de 19/6/2008, para dar uma ideia da substância do achado:*

‘49. A Prefeitura Municipal de Betim não tem formalizado os seus processos administrativos, decorrentes de ajustes celebrados com ONG’s, cujos recursos advêm do orçamento da União, com a devida autuação, protocolo, numeração e termos de abertura e encerramento. Tal irregularidade pode ser observada em todos os processos analisados, envolvendo as prestações de contas das três entidades convenientes, para todos os programas.

50. A não-formalização dos processos administrativos constitui uma falha que propicia a ocorrência de outras de maior gravidade, ensejando a que documentos e autos processuais sejam substituídos, indevidamente, com mais facilidade. Em nosso trabalho de execução de auditoria, na organização dos dados a serem analisados, nos deparamos com enorme dificuldade por falta de autuação dos processos.’

Proposta de encaminhamento

3.23.8 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela ausência de formalização dos processos administrativos resultantes de

convênios celebrados pela municipalidade, cujos recursos provieram da União Federal, com organizações não-governamentais, entendendo como formalização a devida autuação, protocolização, numeração e abertura de termos iniciais e de encerramento, descumprindo o disposto na Lei n.º 8.666/1993, arts. 38 e 116 (item 7.2.11);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: formalizar devidamente os processos administrativos resultantes de convênios celebrados pela municipalidade para repassar tais recursos a organizações não-governamentais, entendendo como formalização a devida autuação, protocolização, numeração e abertura de termos iniciais e de encerramento, cumprindo o disposto na Lei n.º 8.666/1993, arts. 38 e 116 (item 7.4.1.11);

3.24 Ocorrência: não adoção das medidas necessárias para identificar os números dos convênios nas faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios que lhes são atinentes, descumprindo ao disposto no art. 30 da IN/STN n.º 01/1997 (item 11.25 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.26 do Relatório de Auditoria).

Razões de justificativa

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.24.1 ‘A Secretaria Municipal de Assistência Social sempre trabalhou de acordo com o padrão geral de normatização expedido pelo Jurídico da Prefeitura Municipal de Betim, que ditava normas para todas as secretarias. Em momento algum a requisitada teve conhecimento de norma que obrigasse que as notas fiscais devessem conter números de convênios, de cheques etc.’

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.24.2 ‘Na relação de pagamentos das notas fiscais constam os números dos cheques emitidos nominalmente, os quais podem identificar a quais convênios pertencem. Os extratos bancários apresentados com as prestações de contas comprovam os pagamentos das despesas mediante cheques emitidos pelas ONG’s.’

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.24.3 ‘Eu tomei posse na Secretaria no início de 2005, dando continuidade à gestão 2001/2004, com o mesmo quadro de pessoal e praticamente as mesmas pessoas. Como até então, já frisado anteriormente, não se tinha apontamento de irregularidades e/ou vestígios de má fé e atos de desonestidade, o modelo administrativo continuou o mesmo de 2001/2004, sob a égide de total transparência e honestidade, minhas permanentes exigências enquanto secretário.’

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls.1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.24.4 ‘Quanto à identificação do número do convênio em documentação legal como notas fiscais, faturas, recibos, eu cumpria a determinação da Portaria n.º 038/97 (em anexo) que padroniza os procedimentos relativos à prestação de contas de convênios, sendo exigência desta conter dois carimbos com as seguintes identificações: ‘o número do cheque e a data na qual este foi emitido, pague-se e banco; certificamos que o material/serviço constante deste documento foi recebido/prestado em perfeitas condições, assinatura, identificação, documento’. Conforme demonstrado através de cópia de convênio em anexo, o município de Betim não numera seus convênios.’

Responsável: Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.24.5 *‘Os convênios no Município de Betim não eram numerados, nem possuíam nenhuma outra codificação para identificação. Assim, a Divisão Administrativa e Financeira não tinha autonomia para numerar os convênios da Secretaria Municipal de Assistência Social, pois alterações na formatação padrão dos convênios não eram permitidas pela Procuradoria do Município.’*

Análise das razões de justificativa / Proposta de encaminhamento

3.24.6 *Diante do reconhecimento dos responsáveis quanto à ocorrência da falha ora apontada, cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela ausência de identificação dos números dos convênios celebrados pela municipalidade com organizações não-governamentais, decorrentes de recursos repassados pela União ao Município, nas faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos decorrentes de tais ajustes, descumprindo o disposto no art. 30 da IN/STN n.º 01/1997 (item 7.2.12);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: adotar as medidas necessárias para identificar os números dos convênios nas faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos decorrentes de tais ajustes, cumprindo o disposto no art. 30 da IN/STN n.º 01/1997 (item 7.4.1.12);*

3.25 *Ocorrência: ausência de notificação aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município, quanto aos recursos federais que lhe foram liberados, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos, em detrimento da Lei n.º 9.452/1997, art. 2º (item 11.26 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.27 do Relatório de Auditoria);*

Razões de justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.

3.25.1 *‘Os convênios foram publicados no órgão oficial para a sua plena publicidade e conhecimento do cidadão e de todas as entidades, partidos políticos, sindicatos e também foram comunicados à Câmara Municipal de Betim para a sua fiscalização.’*

Análise das razões de justificativa

3.25.2 *A Lei n.º 9.452/1997 assim estipula:*

‘Art. 1º Os órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação.

Art. 2º A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Art. 3º As Câmaras Municipais representarão ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido nesta Lei.’

3.25.3 *A publicação dos convênios é medida necessária, mas insuficiente em face do dispositivo legal apresentado.*

Proposta de encaminhamento

3.25.4 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela ausência de notificação aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, sempre que recursos federais lhe sejam liberados, no prazo de dois dias úteis contados da data de recebimento dos recursos, descumprindo o art. 2º da Lei n.º 9.452/1997 (item 7.2.13);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, sempre que recursos federais lhe foram liberados, no prazo de dois dias úteis contados da data de recebimento dos recursos, em cumprimento ao art. 2º da Lei n.º 9.452/1997 (item 7.4.1.13);*

3.26 *Ocorrência: não representação ao TCU sobre o descumprimento da Prefeitura Municipal de Betim do comando estabelecido na Lei n.º 9.452/1997, art. 2º, conforme é determinado, ao Presidente da Câmara Municipal, pela Lei n.º 9.452/1997, art. 3º, referente às execuções do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Agente Jovem) e do Centro de Referência Especializado de Atenção à Mulher (Cream), todos conduzidos pela entidade Núcleo Assistencial Espírita Glacus; do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), executado pelo Lar de Meninas Madalena Mediolli; e do Programa Sentinela, concedido à ONG Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social, durante os exercícios de 2002/2007. (item 11.27 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.27 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: Divino Lourenço da Silva (fls. 841), ex-presidente da Câmara Municipal de Betim.

3.26.1 *‘Os convênios celebrados pelo Município de Betim são publicados na Imprensa Oficial, como condição indispensável à sua eficácia, conforme disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei n.º 8.666/93 c/c o art.116 da mesma lei. Assim, entendeu a assessoria Técnica da Presidência da Câmara Municipal de Betim que a publicação do instrumento de convênio na Imprensa Oficial atende ao princípio legal da publicidade do ato praticado, e através da referida publicação ficam, pois, cientificados os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais. Assim, por força do art. 116, da Lei n.º 8.666/93 dispõe que ‘Aplicam-se as disposições desta lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos semelhantes celebrados por órgãos e entidades da administração’, c/c o art. 61, parágrafo único, da citada lei, e considerando o entendimento da Assessoria Técnica da Câmara Municipal de Betim, enquanto estava presidente, não agiu de má-fé.’*

Responsável: Rômulo Victor Pinheiro Veneroso (fls. 877), ex-presidente da Câmara Municipal de Betim.

3.26.2 *‘(...) tendo em vista o não recebimento de qualquer manifestação relativa ao descumprimento por parte da Prefeitura Municipal do que determina o art. 2º da Lei n.º 9.452/97, bem como da ciência da obrigatoriedade da publicidade dos atos administrativos expedidos pela*

municipalidade, o Poder Legislativo Municipal não procedeu à representação estabelecida no art. 3º da referida lei.'

Análise das razões de justificativa

3.26.3 *A Lei n.º 8.666, de 21/6/1993, é de caráter nacional, ou seja, estabelece normas gerais sobre licitações, contratos e convênios no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ela determina a publicação resumida do instrumento de contrato, ou de seus aditamentos, e do convênio na imprensa oficial, como condição indispensável para sua eficácia, consoante comando dos arts. 61, parágrafo único, e 116.*

3.26.4 *Já a Lei n.º 9.472, de 10/9/1997, é federal e determina que a liberação de recursos financeiros para municípios deve ser publicada na imprensa oficial e, ademais, notificada aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município.*

3.26.5 *Sendo esta última lei posterior àquela e tratando de assunto específico deve ser observada, consoante a hermenêutica jurídica. Ou seja, o comando disposto por esta última não está contido naquela (o dispositivo da Lei de Licitações e Contratos não é suficiente). Portanto, para convênios é necessária a publicação na imprensa oficial e, ademais, a notificação aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, da liberação dos recursos.*

3.26.6 *Assim, caberia à Câmara Municipal de Betim representar ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido na Lei n.º 9.472/1997, de 10/9/1997.*

Proposta de encaminhamento

3.26.7 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) alertar a Câmara Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, quanto à ausência de representação ao TCU sempre que a Prefeitura Municipal de Betim deixar de cumprir o comando estabelecido no art. 2º da Lei n.º 9.452/1997 (notificar os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, da liberação dos recursos federais), descumprindo o comando estabelecido pelo art. 3º dessa lei (item 7.3);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: instruir as câmaras municipais dos municípios que recebem recursos federais no sentido de representarem ao TCU sempre que a municipalidade deixar de notificar os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, da liberação dos recursos federais, descumprindo o disposto no art. 2º da Lei n.º 9.452/1997, em atenção ao comando estabelecido pelo art. 3º dessa lei (item 7.4.2);

3.27 *Ocorrência: concessão do benefício vale-transporte fora dos parâmetros legais, em desacordo com o estipulado na Lei n.º 7418/1985, art. 4º, parágrafo único (item 11.28 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.28 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsáveis: Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.27.1 *‘Mesmo que esteja em dissonância com os parâmetros para concessão do benefício de vale-transporte, o objetivo de não se descontar o percentual de 6% (seis por cento) na folha de pagamento dos funcionários, foi exatamente com o intuito de beneficiá-los, vez que não havia nenhum outro benefício aos mesmos, como cesta básica, convênio etc. Ressalta-se, também, que a falta do desconto do percentual de 6% (seis por cento) na folha de pagamento dos funcionários foi devidamente acordada com a SEMAS, e, em momento algum, fora reclamada pelo setor de conferência de prestação de contas.’*

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Medioli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.27.2 *‘(...) o LAMEB não efetuou descontos de 6% de vale-transporte simplesmente porque o referido desconto era uma faculdade do empregador. Assim entende o Ministério Público do Trabalho que, acionado por este TCU justamente em razão dos convênios mencionados, para apuração do que diga respeito a aspectos da legislação trabalhista, já concluiu pelo indeferimento de instauração parcial de inquérito civil justamente quanto a esta ‘irregularidade’. (...) Sendo facultativo, o não desconto não representou qualquer gasto extra para o Poder Público, não significou qualquer irregularidade, não causou prejuízo de qualquer ordem ao interesse público.’*

Responsáveis: Daniel Leite Fonseca (fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.

3.27.3 *‘O benefício foi concedido de forma regular e em conformidade com o previsto no Programa Sentinela. Os comprovantes anexos indicam os beneficiados, bem como a quantidade fornecida.’*

Análise das razões de justificativa

3.27.4 *O LAMEB traz munção para confirmar a irregularidade apontada, conforme se expõe a seguir. O Ministério Público do Trabalho, em sua ‘FUNDAMENTAÇÃO’ referente à denúncia que o TCU lhe encaminhou, opinou quanto à concessão irregular do benefício do vale-transporte nos seguintes termos (fls. 92 do anexo 44 / fls. 65 do anexo 51):*

3.27.5 *‘(...) os empregadores podem não realizar o referido desconto da remuneração dos empregados (trata-se de uma faculdade do empregador, mas não de uma imposição; sendo certo que, no caso de não desconto, a parcela integrará a remuneração do empregado). Contudo, no plano do Direito Administrativo, já que a verba utilizada pelas Representadas para implementação dos projetos sociais era pública, a conduta de não descontar o mencionado percentual pode sim gerar repercussão para os administradores, pois houve, na verdade, um maior gasto de verba pública, quando era autorizada às Representadas, legalmente, a realização do apontado desconto.’ (grifo no original)*

3.27.6 *O maior gasto de verba pública, apontado pela equipe de auditoria e confirmado pelo Ministério Público do Trabalho, poderia ser atribuído à concessão ilegal das organizações não-governamentais, que não teriam aplicado corretamente dispositivo da Lei n.º 7.418/1985, o qual informa que o empregador participará obrigatoriamente dos custos de deslocamento de seus empregados que excederem 6% de seu salário básico.*

3.27.7 *Deve-se considerar, contudo, que as ONG’s não tinham autonomia para gerir o objeto do convênio, tarefa que era realizada pelo próprio concedente, ou seja, pela Prefeitura Municipal de Betim, conforme demonstrado ao longo desta instrução, com destaque para a ocorrência 3.34. A propósito, verifica-se que as três ONG’s incorreram na mesma irregularidade quanto a benefício a pessoal, demonstrando uma vez mais, o comando unificado da PMB quanto à gestão das entidades do terceiro setor.*

Proposta de encaminhamento

3.27.8 *Cabe encaminhar esta questão em confronto com a seguinte, com a qual está correlacionada.*

3.28 *Ocorrência: permissão às entidades conveniadas de concessão do benefício vale-transporte fora dos parâmetros legais, em desacordo com o estipulado na Lei n.º 7418/1985, art. 4º, parágrafo único (item 11.29 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.28 do Relatório de Auditoria);*

Razões de justificativa

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.28.1 *'De acordo com a Lei n.º 7.418/85 e seu Decreto regulamentador n.º 95.247/87, a concessão do vale transporte pela empregadora é obrigatória. Todavia, quanto ao desconto de 6% em folha de pagamento do empregado, o art. 9º, parágrafo único do decreto acima citado 'autoriza o empregador a descontar', ou seja, faculta o empregador a descontar. Autorizar o empregador quer dizer dar-lhe o direito e não obrigá-lo.'*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.28.2 *'A ONG efetivamente forneceu ao trabalhador o vale transporte para o seu deslocamento, não havendo prejuízo para o erário e nem para a execução do objeto do convênio.'*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.28.3 *'Não tenho ciência do ocorrido, sendo que nenhum dos órgãos de fiscalização apontou referida irregularidade.'*

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls.1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.28.4 *'Quanto aos vales transportes, eu apenas recebia as notas fiscais referentes à aquisição dos mesmos, como previsto no plano de trabalho. Além dos vales transportes adquiridos para entrega aos empregados, eram adquiridos, também, para atender aos usuários dos programas sociais.'*

Responsável: Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.28.5 *'As entidades conveniadas atuavam, de acordo com cada programa, diretamente nas unidades da Secretaria de Assistência Social localizadas nos bairros da cidade, sob a supervisão e acompanhamento da Divisão Operacional. Assim, existiam casos em que a supervisão dos programas e a ONG responsável detectavam a necessidade de fornecer transporte para os usuários dos programas e para os funcionários realizarem as visitas e abordagens necessárias. Essa necessidade esclarece a utilização de cartões de bilhetagem eletrônica extras para esses serviços.'*

Análise das razões de justificativa

3.28.6 *Os responsáveis não conseguiram afastar a irregularidade, caracterizada por um maior gasto, indevido, de verba pública, conforme manifestação do Ministério Público do Trabalho, trazida aos autos pelo LAMEB.*

Proposta de encaminhamento

3.28.7 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela não-exigência de que as organizações não-governamentais regularizem a concessão do benefício vale-transporte, promovendo o desconto legal de 6%, descumprindo o estipulado no art. 4º, parágrafo único, da Lei n.º 7418/1985 (item 7.2.14);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: orientar seus convenientes para que promovam o desconto legal de 6% na concessão do benefício vale-transporte, em cumprimento ao estipulado no art. 4º, parágrafo único, da Lei n.º 7418/1985 (item 7.4.1.14);*

3.29 *Ocorrência: realização de pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço com cheques não nominativos, conforme ilustrado nos exemplos dos parágrafos 11.29.1/11.29.4, em desacordo com o Decreto-Lei n.º 200, art. 74, § 2º, c/c a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput (item 11.30 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.29 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsáveis: Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.29.1 *‘No que se refere ao pagamento de cheques não-nominativos, muitas das vezes, fora realizado mediante pedido da parte credora, para facilitar no repasse dos cheques. Entretanto, pode-se observar que todos os cheques emitidos não-nominativos estão de acordo com a respectiva nota fiscal. Desta forma, trata-se de mera irregularidade, que jamais fora reclamada pelos responsáveis pelas correções de prestações de contas. Sendo que, ainda, tais correções jamais foram pedidas, e tal setor encontra-se estabelecido dentro do SEMAS.’*

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Medioli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.29.2 *‘(...) não houve má-fé por parte do LAMEB. Mais: não houve qualquer pagamento indevido, seja quanto ao destinatário do pagamento, seja quanto ao valor da despesa, seja quanto à execução do serviço ou entrega do bem pago com tais poucos cheques. Atendendo à solicitação dos próprios prestadores, que alegavam a necessidade de prepostos seus poderem descontar os cheques, para maior agilidade operacional, o LAMEB, em algumas poucas situações, emitiu cheques não nominativos, sem que esta conduta caracterize qualquer fraude ao interesse público.’*

Análise das razões de justificativa

3.29.3 *O Relatório Final de Auditoria, de 2/12/2008, relaciona, de forma exemplificativa, diversos cheques não nominativos, sendo o preenchimento do campo para nominar o cheque realizado posteriormente (fls. 565/567).*

3.29.4 *Deve-se notar que se trata de irregularidade que contava com o beneplácito dos responsáveis pelas correções das prestações de contas, conforme salientado pela Glacus.*

Proposta de encaminhamento

3.29.5 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela permissão para que as organizações não-governamentais que recebem recursos da União efetuem pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço com cheques não nominativos, descumprindo o Decreto-Lei n.º 200, art. 74, § 2º, c/c a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput (item 7.2.15);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: orientar seus convenentes para que evitem a realização de pagamentos com cheques não nominativos, cumprindo o Decreto-Lei n.º 200, art. 74, § 2º, c/c a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput (item 7.4.1.15);

3.30 Ocorrência: utilização de contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização dos convênios, configurado pela utilização das referidas contas bancárias após expirados os convênios, em desacordo com a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput, conforme ilustrado no parágrafo 11.30.1 (item 11.31 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.30 do Relatório de Auditoria).

Razões de justificativa

Responsáveis: Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidente, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.30.1 ‘(...) o próprio gerente do Banco do Brasil solicitou que fossem reutilizadas as contas que se encontravam encerradas, vez que o Núcleo possuía 22 contas abertas e algumas inativas.(...) Ressalta-se, uma vez mais, que tal procedimento não fora, em momento algum, negado pelos gestores da Municipalidade, não havendo qualquer notificação neste sentido.’

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Mediolli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloí Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.30.2 ‘(...) eventualmente (e nunca como rotina), ao término de cada convênio, as contas que não mais eram utilizadas para este acordo eram aproveitadas em outros convênios, evitando-se o processo de fechamento e abertura de novas contas. Mas, veja-se: não há qualquer confusão entre as verbas de um convênio com valores de outro acordo. (...) Em momento algum, confundiram-se as verbas de convênios diferentes.’

Responsáveis: Daniel Leite Fonseca (fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.

3.30.3 ‘No período de vigência do Convênio firmado, a conta corrente foi utilizada exclusivamente para o Convênio, que teve o encerramento de suas atividades em 31/03/2009.’

Análise das razões de justificativa

3.30.4 Conforme mencionado na questão 11.30 do Relatório Final de Auditoria (fls. 568), ‘A exigência de conta bancária específica para movimentar os recursos financeiros do convênio é para permitir uma melhor fiscalização por parte da Administração Federal. Esse uso contínuo não apropriado das mesmas contas em convênios distintos impede a constatação de quando se concluiu a execução total da despesa prevista (zeramento da conta).’

3.30.5 Conforme ressaltado pela Glacus, os gestores da municipalidade jamais questionaram a regularidade deste procedimento.

Proposta de encaminhamento

3.30.6 *Cabe remeter a proposta de encaminhamento para a questão seguinte, considerando a correlação desta ocorrência com ela, que trata da responsabilidade dos gestores municipais.*

3.31 *Ocorrência: permissão às entidades conveniadas da utilização das contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização dos convênios, configurado pela utilização das referidas contas bancárias após expirados os convênios, em desacordo com a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput, conforme ilustrado no parágrafo 11.30.1 (item 11.32 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.30 do Relatório de Auditoria).*

Razões de justificativa

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.31.1 *‘Cabe a cada entidade conveniada gerir suas contas bancárias de forma pessoal e exclusiva. À SEMAS, através de sua gestora, cabe a supervisão do gasto público de forma diligente e eficiente. Nunca foi detectado qualquer erro por parte das entidades conveniadas na gestão de suas contas bancárias; ao contrário, sempre prontas a esclarecer quaisquer pontos controvertidos.’*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.31.2 *‘Durante o prazo dos convênios as contas e os recursos eram utilizados única e exclusivamente para o seu fim, não tendo outra finalidade. Porém, por imposição do Banco do Brasil, agência Betim, as contas não eram encerradas após a finalização dos convênios e as entidades se viam praticamente obrigadas a usar as contas em outras atividades dos convênios com recursos diversos deles, porém fora de suas vigências.’*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.31.3 *‘Nunca tive qualquer ingerência nas movimentações bancárias das entidades conveniadas.’*

Responsável: Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.31.4 *‘A equipe de correção de prestações de contas da Divisão Administrativa e Financeira analisava, através dos extratos bancários, se as contas estavam sendo utilizadas para movimentar unicamente os recursos específicos daquele convênio. Após a vigência do convenio, os saldos (caso houvesse) eram devolvidos aos cofres públicos e o comprovante de devolução anexado à prestação de contas final. Após isso, cabia à entidade conveniada o encerramento ou não da conta corrente, visto que não existiam mais o convênio, nem o recurso público nas contas.’*

Análise das razões de justificativa

3.31.5 *As justificativas dos gestores municipais não tem o condão de elidir a irregularidade ora apontada. Trata-se de questão que demanda atuação do poder público, municipal e federal para ser solucionado, nos termos da proposta apresentada a seguir.*

Proposta de encaminhamento

3.31.6 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela permissão para que as organizações não-governamentais que recebem*

recursos da União utilizem contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização desses ajustes, após sua expiração, descumprindo o disposto no art. 20, caput, da Instrução Normativa STN n.º 1/1997 (item 7.2.16);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: orientar seus convenentes para que evitem a utilização de contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização desses ajustes, após sua expiração, cumprindo o disposto no art. 20, caput, da Instrução Normativa STN n.º 1/1997 (item 7.4.1.16);

3.32 Ocorrência: realização de despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, infringindo o art. 8º, inc. VII, da IN/STN-01/97 (item 11.33 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.31 do Relatório de Auditoria).

Razões de justificativa

Responsáveis: Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.32.1 ‘No que se refere a tais despesas, inicialmente eram pagas com as verbas do programa, vez que eram automaticamente descontadas de cada conta. Entretanto, após o pagamento, a entidade realizava o estorno de tal despesa, através de depósito em conta bancária. Tais procedimentos foram devidamente autorizados nas prestações de contas, sendo que o Núcleo não fora, em momento algum, notificado pelos gestores da Municipalidade.’

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Medioli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.32.2 O LAMEB e seus diretores deixaram de apresentar razões de justificativa para esta questão.

Responsáveis: Daniel Leite Fonseca (fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.

3.32.3 ‘Todas as despesas desta natureza, quando eventualmente ocorridas, foram devidamente restituídas, através de depósitos bancários, diretamente na conta do convênio. A exemplo, o extrato do mês de julho de 2007, juntamente com a comunicação feita à Secretaria de Assistência Social do depósito realizado.’

Análise das razões de justificativa

3.32.4 Conforme assinalado no Relatório Final de Auditoria, de 21/12/2008, em todos os convênios celebrados entre a Prefeitura Municipal de Betim e as três ONG's houve despesas bancárias de tarifa de cadastro e serviços, de IOF e de manutenção de conta e de juros, o que é irregular.

Proposta de encaminhamento

3.32.5 Cabe remeter a proposta de encaminhamento para a questão seguinte, considerando a correlação desta ocorrência com ela, que trata da responsabilidade dos gestores municipais.

3.33 *Ocorrência: permissão às entidades conveniadas de realização de despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, infringindo o art. 8º, inc. VII, da IN/STN-01/97 (item 11.34 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.31 do Relatório de Auditoria);*

Razões de justificativa

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.33.1 *‘Todas as despesas com taxas bancárias, multas, juros e correções monetárias eram devolvidas para as contas dos convênios e justificadas nas prestações de contas, conforme demonstram documentos em anexo. A entidade arcava pessoalmente com tais despesas.’*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.33.2 *‘(...) todos os pagamentos de juros e taxas bancárias com recursos dos convênios eram devolvidos a eles através de depósitos bancários, conforme demonstramos por amostragem.’*

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.33.3 *‘Se as taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária foram cobradas ilegalmente e não estornadas, que se apure e busque o reembolso.’*

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls.1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.33.4 *‘A realização de despesas com taxas bancárias, com multas, juros ou correção monetária, pagamentos e recolhimentos fora do prazo diante do repasse de recursos financeiros liberados fora dos prazos estabelecidos no cronograma de desembolso constante do plano de trabalho. Sempre que foram realizadas despesas efetuadas a este título, foram restituídas ao convênio com recursos próprios da ONG’s conforme comprovantes constantes das prestações de contas (cópias em anexo).’*

Responsável: Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.33.5 *‘A equipe de correção de prestações de contas da Divisão Administrativa e Financeira exigia que a entidade conveniada devolvesse com recursos próprios, depositados na conta específica do convênio, todas as despesas configuradas como indevidas, incluindo as citadas neste item.’*

Análise das razões de justificativa

3.33.6 *Os responsáveis afirmam, de maneira geral, que as taxas e despesas indevidas imputadas às ONG’s foram devolvidas aos convênios, com recursos próprios dessas entidades privadas. Embora aleguem, em suas defesas, que apresentam documentos para fundamentá-las, não o fazem.*

Proposta de encaminhamento

3.33.7 *Cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela permissão para que as organizações não-governamentais que recebem recursos da União incorram em despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção*

monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, descumprindo o disposto no art. 8º, inc. VII, da IN/STN-01/97 (item 7.2.17);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: orientar seus convenentes para que evitem a incidência de despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, cumprindo dispositivo do art. 8º, inc. VII, da IN/STN-01/97 (item 7.4.1.17);

3.34 Ocorrência: prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, e, ainda, na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de atos ilegais, ilegítimos, e antieconômicos em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988, e do devido processo licitatório, inc. XXI do art. 37 da CF/1988, c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 11.35 do Relatório/Acórdão n.º 601/2009 e 11.32 do Relatório de Auditoria);

Razões de justificativa

Responsável: Carlaile de Jesus Pedrosa (anexo 40, fls. 132/138), ex-prefeito municipal de Betim.

3.34.1 *‘Jamais houve comando direto da Prefeitura de Betim nos programas desenvolvidos pela entidade conveniada. Sempre houve em todas as administrações a parceria com o terceiro Setor. As entidades cumprem o seu papel social e a Prefeitura, mediante aprovação legislativa, repassa a subvenção social, mediante convênio e plano de trabalho correspondente. A Secretaria de Assistência Social, através de suas unidades técnicas, constantes da sua estrutura orgânica e de acordo com suas competências, acompanham, desde a proposta de celebração do convênio, durante a execução e até o encerramento, as atividades desenvolvidas pela atividade conveniada, mas sem ingerência na sua administração e no programa executado pela entidade. Há, em verdade, além do poder de fiscalização da Secretaria, uma cooperação do seu pessoal técnico no sentido de orientar a entidade conveniada, sempre com o objetivo de que o serviço de assistência social seja prestado com eficiência.’*

Responsável: Regina Lúcia Rezende Cunha (anexo 42), ex-secretária municipal de assistência social.

3.34.2 *‘A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e a nossa carta magna preveem em seus dispositivos a necessidade de parceria entre as entidades governamentais e não-governamentais, e, em momento algum, a Prefeitura de Betim exerceu o comando direto de programas descentralizados para as entidades não-governamentais, não constituindo em qualquer ato de ilegalidade.’*

Responsável: Gilmar Lembi Mascarenhas (anexo 40, fls. 115/130), ex-secretário municipal de assistência social.

3.34.3 *‘A Prefeitura Municipal de Betim, através da Secretaria Municipal de Assistência Social exercia uma fiscalização para que o objeto do convênio e metas a serem atingidas em suas etapas de execução fossem efetivamente atingidas com eficiência. Para isso, os diversos órgãos técnicos da Secretaria estavam sempre presentes, colaborando, orientando e*

auxiliando a ONG na execução do objeto do convênio, o que pode ser traduzido como 'comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais'.

Responsável: Raimundo Gonçalves Rêgo (anexo 41), ex-secretário municipal de assistência social.

3.34.4 *'Enquanto Secretário, todas as ações propostas nos convênios para execução dos programas foram fruto de um trabalho da equipe da Secretaria na montagem dos planos de trabalho que, apreciados pela Controladoria/Auditoria e referendados pela Procuradoria Municipal, eram posteriormente submetidos para aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social, conforme atas de fls. 115/155, que possui a competência para aprovar a Política Municipal de Assistência Social, como também deliberar, fiscalizar e avaliar a gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos. Também para transparência e exposição ao Conselho, anualmente era apresentado ou enviado, para aprovação e providências de sua competência, prescritas na Lei Municipal n.º 2.858, de 15.05.96, fls. 596/ 600, Título II, relatório das despesas efetuadas pelo fundo Municipal de Assistência Social, fls. 321/324.'*

Responsável: Hudson Antônio de Souza (anexo 40, fls. 144/148), ex-assessor de controle interno da Prefeitura Municipal de Betim/MG.

3.34.5 *O responsável apresenta, inicialmente, a estrutura organizacional e as competências da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Betim. Informa que a Secretaria executa suas ações diretamente ou por intermédio do terceiro setor, representado por organizações não-governamentais sediadas em Betim. As atividades das ONG's advêm de administrações anteriores, tendo a gestão de 2001/2008 dado continuidade ao que fora implementado anteriormente. Todas as entidades conveniadas com o município de Betim foram declaradas de utilidade pública e são de reconhecida idoneidade; todos os convênios foram publicados no órgão oficial e a sua celebração era cientificada à Câmara de Vereadores para fiscalização.*

3.34.6 *Aduz, a seguir, que a Prefeitura Municipal de Betim não tinha ingerência nas entidades conveniadas, cujas prestações de contas foram aprovadas pelas unidades técnicas da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura. Ademais, os convênios eram acompanhados e fiscalizados pelo Conselho Municipal de Assistência Social.*

3.34.7 *Acrescenta que as organizações não-governamentais não estão sujeitas a processo de licitação para a contratação de bens e serviços. Quanto às pessoas necessárias para a execução dos convênios eram contratadas pela entidade conveniada, sem que houvesse interferência do município. Enfim, 'o município apenas repassava a subvenção à entidade, mediante convênio, para que a mesma pudesse prestar a sua cooperação na execução da ação social do objeto do convênio.'*

Responsável: Helena Tavares da Silva (fls.1025/1105), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.34.8 *'Quanto ao colocado, como praticar atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal comando direto de serviços que as ONG's deveriam realizar, esse tipo de ato nunca foi praticado por mim; muito menos fui beneficiada por qualquer tipo de desvio, não tinha a emissão desses valores em minhas mãos, apenas cumpria com o que me era designado diante de minha função. Não era sequer executora, não tinha poder de decisão, era sim, apenas uma conferente limitada a realizar as atribuições atinentes à divisão administrativa e Financeira.*

As prestações de contas realizadas pelas ONG's eram submetidas à apreciação da Divisão Administrativa e Financeira e eram remetidas para apreciação da Auditoria e Controladoria do Município de Betim, que tinha como uma de suas competências, estipulada na Lei n.º 4.093/2004,

art. 2º, n.º 7, inciso II, 'comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, da boa aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado'. Somente depois de referendadas por estas é que eram liberadas parcelas financeiras subsequentes para o convênio em vigor. (cópia em anexo).'

Responsável: Letícia Fonseca de Paula Lima (fls. 856/860), ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas.

3.34.9 'Coordenei a Divisão Administrativa e Financeira da Secretaria Municipal de Assistência Social preocupando-me e zelando pela boa utilização do recurso público. No momento em que declarava aprovadas as prestações de contas dos convênios firmados sob a gerência da Secretaria de Assistência Social (aproximadamente 100, gerando 130 prestações por mês), tinha em vista o fato de que a equipe responsável pela correção das prestações de contas, composta por aproximadamente 08 funcionários, não havia encontrado nada que desabonasse a referida documentação, nem mesmo existia qualquer denúncia de irregularidade informada pela Divisão Operacional ou por qualquer outro.'

Responsáveis: Roberto Gonçalves Rego (anexo 40, fls. 102/114), Arildo Mariano Rego (anexo 45), João Augusto Reis (anexo 46), Regina Stela Varela (anexo 47), Walfredo Ladeira Senna (anexo 48), ex-presidentes, e Walter Raimundo de Souza (anexo 49), presidente do Núcleo do Núcleo de Assistência Espírita Glacus.

3.34.10 'Em todo momento, ficou certo que a maior preocupação do defendente foi a de promover uma plena execução dos programas PETI, CREAM e Agente Jovem, no sentido de que o real objetivo dos projetos fosse cumprido, qual seja, o bem-estar dos beneficiados. Assim, os detalhes formais com a execução dos convênios eram de responsabilidade dos gestores do Executivo Municipal. Motivo pelo qual, não havia outra alternativa ao defendente, senão a de acatar as ordens daqueles. E, conforme ficou comprovado nos próprios autos, a utilização das ONG's foi apenas uma forma de escape ao processo licitatório, sendo que a responsabilidade por tantas irregularidades, que só agora o defendente toma ciência, é, única e exclusiva, dos gestores municipais à época dos convênios, pois a administração e burocracias com os documentos eram realizados por funcionários da Prefeitura, conforme ficou devidamente comprovado, ficando a cargo das ONG's apenas a execução dos projetos. Inclusive, até a entrega das mercadorias destinadas aos projetos era recebida pelos funcionários da Prefeitura de cada regional, conforme documentação juntada.'

Responsáveis: Lar de Meninas Madalena Medioli (anexo 50), sua ex-presidente Wilma Conceição Amaral (anexo 51) e seu presidente Samuel Eloi Batista (anexo 44). O ex-presidente Gilson Alves de Melo não compareceu aos autos, por não ter sido localizado (vide item 3.4.4).

3.34.11 'A parceria estabelecida entre o LAMEB e a Prefeitura não impede, antes recomenda, ações coordenadas entre ambos, em busca da maior eficiência operacional possível. (...) Não há, ao revés do que alegam os auditores autores do Relatório em tela (alegam mas não provam, já que falam, com a devida vênia, apenas com base em suposições e ilações) subordinação entre servidores do LAMEB e a Prefeitura de Betim. Logo, não há qualquer risco de vínculo empregatício para a municipalidade, já que há, sim, colaboração entre as partes, própria de um convênio, e nada além disto.'

Responsáveis: Daniel Leite Fonseca (fls. 907/918), ex-presidente, e Gilson Ferreira de Oliveira (anexo 43), presidente do Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social.

3.34.12 'O programa foi desenvolvido pelo Ponto de Contacto Nova Canaã através de Convênio firmado com o Município de Betim, cópia anexa. Os compromissos das partes foram bem delineados, conforme se verifica da cláusula terceira. (...) O segundo conveniente, Ponto de

Contacto Nova Canaã, cumpriu integralmente com a obrigação assumida, utilizando os recursos financeiros recebidos, dentro do período de vigência do Convênio e em conformidade com o Plano de Trabalho apresentado.'

Análise das razões de justificativa

3.34.13 *Os responsáveis alegaram, de forma geral, que não havia comando direto da Prefeitura de Betim quanto aos programas desenvolvidos pelas entidades conveniadas, mas um trabalho de orientação e fiscalização tendo em vista o alcance de maior eficiência na prestação do serviço.*

3.34.14 *Tais alegações não condizem com a realidade verificada pela equipe de auditoria e documentos apresentados nestes autos processuais. Primeiramente, mostram-se, de forma resumida, as principais provas apresentadas no Relatório Final de Auditoria, que ensejaram audiências aos responsáveis e não foram afastadas (fls. 570/574):*

a) comando unificado quanto à admissão e gestão de pessoal

3.34.15 *Apresentam-se as seguintes evidências quanto a esse comando irregular:*

1. os programas são executados a partir de prédios da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) e de Centros Regionais de Assistência Social (CRAS);

2. além do fato de os prédios onde se desenvolvem os programas serem de propriedade pública, os coordenadores ou coordenadoras são servidores públicos da Prefeitura Municipal de Betim;

3. conforme verificado in loco na auditoria, há programas sociais federais, estaduais e municipais sendo levados a efeito nos diversos imóveis supracitados, com a presença, nos diversos prédios, de servidores da Prefeitura de Betim ao lado de empregados das três ONG's, todos sob o comando de coordenador ou coordenadora designados pela aludida prefeitura;

4. algumas profissionais entrevistadas nos CRAS não sabiam sequer a quem prestavam formalmente seus serviços e quem seria o responsável pela ONG a que estavam vinculadas; mas afirmaram que seguiam o comando da Coordenadora do CRAS;

5. coordenadora de um dos CRAS afirmou que os funcionários das ONG's, sob seu comando, estão envolvidos em todos os programas, apesar do vínculo formal com cada um;

b) coordenação centralizada de compras

3.34.16 *As aquisições de bens e serviços eram determinadas pela Prefeitura Municipal de Betim, conforme se demonstra pelas evidências relacionadas a seguir:*

1. as compras, realizadas sem licitação, são centralizadas, tanto que os principais fornecedores e prestadores de serviço são os mesmos, independentemente da entidade ou programas a que se destinam, conforme se comprova a partir do quadro apresentado a seguir;

2. há dois grupos principais de fornecedores de bens e serviços, beneficiados por ausência de licitação: o primeiro é formado pelas empresas Bar e Merceria Vinicyos Ltda., Comercial Pãolândia Ltda. e Borello's Padaria e Confeitaria Ltda.; o segundo é composto pelas associações Vetor – Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais; Companhia Cultural Nós Dois; Companhia Alma Dell'Art e Pirandello;

3. apresentam-se os valores das principais aquisições de bens e serviços desses dois grupos:

Convênio	Fornecedor			Prestador de Serviço				Total
	Vinicyos	Borello's	Pãolândia	Alma Dell Arte	Nós Dois	Vetor	Pirandello	
LAMEB-Paif	86.136,00	46.004,20	154.037,09	40.868,28	44.099,52	30.061,94	3.855,15	405.062,18
Glacus-PETI	100.809,28	212.303,76	233.960,88	45.849,28	21.344,20	3.354,33	6.130,80	623.752,53
Glacus-A.Jovem	90.871,68	114.346,73	90.913,65	50.004,64	41.814,60	1.587,68	5.820,75	395.359,73
Glacus -Cream	0	0	0	0	0	44.741,08	0	44.741,08
Nova Canaã-Sentinela	0	0	0	0	0	9.616,75	0	9.616,75
Total	277.816,96	372.654,69	478.911,62	136.722,20	107.258,32	89.361,78	15.806,70	1.478.532,27

4. os fornecedores *Vinicyos*, *Borello's* e *Pãolândia* constituem um mesmo grupo empresarial, conforme demonstra-se a seguir:

Empresa	Responsável	Sócio-administrador
<i>Bar e Merceria Vinicyos Ltda.</i>	<i>Marcilene Lotte Marques de Magalhães</i>	<i>Marinice de Oliveira Lotte</i>
<i>Comercial Pãolândia Ltda.</i>	<i>Marinice de Oliveira Lotte</i>	<i>Ademilson de Oliveira</i>
<i>Borellos Padaria e confeitaria Ltda.</i>	<i>Cesário Marques de Magalhães</i>	<i>Marcilene Lotte Marques de Magalhães</i>

5. verifica-se que de um total de R\$ 6.112.448,28, R\$ 1.478.532,27 foram adquiridos desses dois grupos de fornecedores e prestadores de serviço, correspondendo a 24,2%, e R\$ 1.129.383,27 do 1º grupo, equivalendo a 18,5%. A participação desses grupos no total de recursos conduzidos, formalmente, pelas três ONG's dá uma ideia da ordem de grandeza do favorecimento a fornecedores e prestadores de serviço comandado pela Prefeitura Municipal de Betim.

3.34.17 A concentração da aquisição de bens e serviços nos mesmos fornecedores, independentemente de quem seja a ONG que formalmente os contrata, não é uma coincidência. Torna-se evidente o comando centralizado da PMB na gestão de programas nominalmente a cargo das entidades do terceiro setor.

c) emissão centralizada de cheques

3.34.18 Os cheques emitidos pelas três ONG's eram preenchidos, prevalentemente, por uma mesma pessoa em 2005, 2006 e 2007 (nestes dois últimos anos outras pessoas passaram a preenchê-los, mas ainda havia a prevalência de quem os preenchia naquele primeiro ano mencionado), conforme se demonstra no item 3.17 do Relatório de Auditoria de 19/6/2008 (fls. 194/198).

3.34.19 A emissão centralizada de cheques é mais uma prova de que a Prefeitura era gestora de fato de todos os recursos federais que deveriam ser geridos pelas ONG's.

d) vinculação entre servidores ou empregados da Prefeitura Municipal de Betim e as ONG's

3.34.20 As três ONG'S contratavam serviços da mesma empresa de contabilidade, *Contai Contabilidade & Assessoria Ltda.*, cujo Sócio-Administrador é o Sr. Joanes Fernandes Batista (fls. 214/216, anexo 32). Já o Núcleo Assistencial Espírita *Glacus* tinha como contador o Sr. Hudson Antônio de Souza, CPF 228.761.206-82 (fls. 190 – anexo 32), cujo endereço de correio eletrônico era *contai.joanes@terra.com.br* (mesmo da *Contai*). Ocorre que o referido Sr. Hudson, contador da *Glacus* e ligado à *Contai*, era o responsável pela Divisão de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Betim. Comprova-se, assim, que o responsável pelo controle interno da citada Prefeitura era contador de uma das ONG'S e influenciava, contabilmente, as outras duas, por sua relação com a *Contai*, empresa responsável pela contabilidade das três entidades. Ademais, o Sr. Hudson Antônio de Souza era o contador das fornecedoras de lanches dos programas *Comercial Pãolândia Ltda.*, *Merceria Vinicyos Ltda.* e *Borello's Padaria e Confeitaria Ltda.*, e empresas contempladas, sem licitação, do maior volume de fornecimento às ONG's (v. quadro demonstrativo neste tópico).

3.34.21 *O Sr. Josymar Meneses Andrade, Coordenador da SEMAS Citrolândia e do CRAS Boa Vista e, portanto, funcionário da Prefeitura Municipal de Betim, é, também, membro do LAMEB, tendo sido eleito 2º Tesoureiro para o período 2004/2008 (fls. 248, anexo 32), e sendo, atualmente, Conselheiro Fiscal desta entidade (fls. 250/255, anexo 32). O Sr. Josymar é ainda o Diretor Jurídico da Cia Alma Dell' Art (fls. 412, anexo 32) e da Vetor – Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais (fls. 372, anexo 32), duas das maiores prestadoras de serviço aos programas das ONG's (v. quadro demonstrativo neste tópico).*

3.34.22 *A vinculação entre servidores públicos ou empregados da Prefeitura Municipal de Betim, ocupantes de função comissionada ou de cargo de confiança, com as ONG's constitui mais um achado demonstrando a descaracterização dessas entidades perante a municipalidade.*

3.34.23 *Em seguida, exibem-se novos elementos trazidos pelas ONG's, demonstrando sua subordinação à Prefeitura Municipal de Betim.*

3.34.24 *Os responsáveis pelo Núcleo Assistencial Espírita Glacus atestam o comando da Prefeitura Municipal de Betim quanto à execução dos convênios. Utiliza-se, aqui, das considerações fornecidas pelo Sr. Walter Raimundo de Souza, último presidente dessa associação, conforme anexo 49. Seus esclarecimentos são representativos dos fornecidos pelos presidentes antecessores desta entidade, vez que todas as razões de justificativa são semelhantes e, ademais, foram preparadas por uma mesma procuradora.*

3.34.25 *Assim sendo, o Sr. Walter Raimundo de Souza apresentou as seguintes informações sobre o comando centralizado da Prefeitura Municipal de Betim, ao longo de sua defesa (anexo 49):*

3.34.26 *Considerações iniciais:*

'A coordenação, supervisão e fiscalização da execução dos projetos sempre foram de responsabilidade da Municipalidade;' (fls. 01)

'Fora realizada perícia grafotécnica, na qual ficou registrado que os cheques provenientes das contas bancárias exigidas para execução dos projetos foram emitidos com a mesma caligrafia, que posteriormente veio a concluir que se tratava de pessoas fora das organizações;' (fls. 02)

'A utilização das ONG's teve o único objetivo de furtar-se ao procedimento licitatório, motivo pelo qual todas as irregularidades apontadas neste relatório de Auditoria devem ser de responsabilidade dos gestores municipais da época;' (fls. 02)

'Toda a burocracia e administração dos referidos projetos eram realizados pela gestão da Municipalidade.' (fls. 02)

3.34.27 *Sobre a constatação de que os pagamentos devidos pelas ONG's foram realizados de forma centralizada:*

'Desde o início da realização dos convênios, ficou estabelecido que a Prefeitura Municipal de Betim, através de seus gestores, é que seria a responsável por coordenar, supervisionar e fiscalizar a execução do convênio, assim como a realização de tal atividade (preenchimento de cheques).' (fls. 06)

3.34.28 *Sobre a contratação de empregados psicólogos e assistentes sociais sem que se confirmasse sua inscrição nos respectivos conselhos:*

'Primeiramente, todas as contratações foram devidamente autorizadas pelos coordenadores da SEMAS, sendo que, também, todas as contratações eram indicadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Desta forma, por serem profissionais indicados pela própria Secretaria, o Núcleo desconhecia se existia inscrição dos mesmos nos respectivos conselhos.' (fls. 09)

3.34.29 *Sobre a prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais:*

‘Assim, os detalhes formais com a execução dos convênios, como sempre foi repassado, eram de responsabilidade dos gestores do Executivo Municipal. Motivo pelo qual, não havia outra alternativa ao defendente, senão a de acatar as ordens daqueles.

E conforme ficou comprovado, nos próprios autos, a utilização das ONG’s foi apenas uma forma de escape ao processo licitatório, sendo que a responsabilidade por tantas irregularidades, que só agora o defendente toma ciência, é, única e exclusiva dos gestores municipais à época dos convênios, pois a administração e burocracias com os documentos eram centralizadas nas mãos dos gestores municipais responsáveis, sendo que até mesmo o preenchimento de documentos era realizado por funcionários da Prefeitura, conforme ficou devidamente comprovado, ficando a cargo das ONG’s apenas a execução dos projetos.

Inclusive, até a entrega das mercadorias destinadas aos projetos eram recebidas pelos funcionários da Prefeitura de cada regional, conforme documentação juntada.’ (fls. 12/13)

3.34.30 *Ademais, apresentou cópias de uma profusão de documentos, evidenciando a subordinação da ONG à Prefeitura, nos quais se demonstram ordens dadas por Regina Lúcia Rezende Cunha, Raimundo Gonçalves Rêgo, Helena Tavares da Silva e Letícia Fonseca de Paula Lima, relativamente às seguintes atividades da entidade do terceiro setor, dentre outras:*

- *admissão de empregado, função, carga horária, salário, data de início;*
- *admissão via RPA, função, carga horária, salário, data de início;*
- *compra de quantidades pré-determinadas de lanches e frutas;*
- *pagamento de valores pré-determinados a prestadores de serviço;*
- *instruções relativas a folhas de ponto dos empregados;*
- *liberação de horas extras;*
- *programação de férias;*
- *determinação de local de lotação do empregado;*
- *apuração das folhas de frequência.*

3.34.31 *Deve-se notar que dentre os empregados que deveriam ser admitidos pela legislação do trabalho e os autônomos por RPA, por parte das ONG’s, havia muitos cuja função não se coadunava com as atividades dos convênios de prestação de serviços sociais, como vigias, porteiros, secretárias, auxiliares administrativos, recepcionistas.*

3.34.32 *Os responsáveis pelo Lar de Meninas Madalena Medioli também trazem sua contribuição para demonstrar como a Prefeitura de Betim manipulava as organizações não-governamentais. Assim sendo, os documentos de fls. 1131/1163, referentes a cópias daqueles constantes do TC 012.247/2009-4, demonstram ordens dadas à LAMEB pelos mesmos que as davam à Glacus, a saber, Regina Lúcia Rezende Cunha, Raimundo Gonçalves Rêgo, Helena Tavares da Silva e Letícia Fonseca de Paula Lima, comprovando o comando para compra de materiais e/ou serviços, pagamento através de RPA, capacitação de pessoas, contratação de recursos humanos, pagamento de horas extras.*

3.34.33 *Verifica-se que a Prefeitura valia-se de sua prevalência sobre as ONG’s para impor a contratação por RPA de funcionário determinado, estipulando seu salário e a prestadora*

de serviços a que deveria ser vinculado (fls. 1154); além disso, ordenara pagar-lhe horas excedentes de trabalho distintas do programa a que, teoricamente, estaria vinculado (fls. 1156).

3.34.34 *Ou seja, além de comandar diretamente programas que apenas nominalmente eram executados por ONG's (tendo por objetivo, frise-se, refugir a licitações e concursos públicos, favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços e contratação de pessoal, e, possivelmente, desviar recursos públicos), a Prefeitura se aproveitava dessas entidades para contratar empregados desvinculados dos programas, refugindo, uma vez mais, a realização de concursos públicos.*

3.34.35 *Cabe, inicialmente, considerar a exclusão de culpabilidade dos responsáveis pelas organizações não-governamentais, tendo em vista, conforme expuseram os dirigentes da Glacus, que 'os detalhes formais com a execução dos convênios, como sempre foi repassado, eram de responsabilidade dos gestores do Executivo Municipal. Motivo pelo qual, não havia outra alternativa ao defendente, senão a de acatar as ordens daqueles.' Tal justificativa, que aproveita aos demais responsáveis das outras ONG's, configura o excludente de culpabilidade caracterizado como ausência do potencial conhecimento da ilicitude. Ademais, a defesa apresentada por aqueles dirigentes, afirmando que 'em todo momento, ficou certo que a maior preocupação do defendente foi a de promover a plena execução dos programas PETI, CREAM e Agente Jovem, no sentido de que o real objetivo dos projetos fosse cumprido, qual seja, o bem-estar dos beneficiados', pode ser aceita como indicador de boa-fé, justificativa que também caracteriza excludente de culpabilidade e que pode ser estendida aos demais responsáveis pelas outras entidades do terceiro setor.*

3.34.36 *Adicionalmente, não se observa a existência de conduta culposa ou dolosa, por ação ou omissão, que possa ser imputada ao Sr. Gilmar Lembi Mascarenhas, ex-secretário municipal de assistência social. Conforme sua justificativa a fls. 117/118 do anexo 40, foi secretário interino da Secretaria de Assistência Social no período de 1º/4/2004 a 31/12/2004, cumulativamente com a Secretaria Municipal de Planejamento e Controle, e nesta data os convênios estavam acordados e em vigor. Quanto ao Sr. Hudson Antônio de Souza, ex-assessor de controle interno da Prefeitura Municipal de Betim, ainda que tenha sido, concomitantemente com seu cargo na prefeitura, contador do Núcleo de Assistência Espírita Glacus e dos principais fornecedores das três ONG's, a saber, Comercial Pãolândia Ltda., Borello's Padaria e Confeitaria Ltda. e Bar e Mercearia Vinicyos Ltda., e, ademais, influenciado, contabilmente, as ONG's Lar de Meninas Madalena Medioli e Ponto Contato Nova Canaã Promoção Bem-Estar Social, não se pode concluir que tenha havido nexo de causalidade entre conduta e fato ilícito, elemento essencial para configurar responsabilidade administrativa.*

3.34.37 *Quanto aos responsáveis Regina Lúcia Rezende Cunha e Raimundo Gonçalves Rêgo (ex-secretários da Secretaria Municipal de Assistência Social) e Helena Tavares da Silva e Letícia Fonseca de Paula Lima (ex-coordenadoras da Divisão Administrativa e Financeira da Semas), resta comprovada a participação deles na ocorrência objeto desta questão.*

3.34.38 *Por fim, quanto ao ex-prefeito Carlaile de Jesus Pedrosa, deve-se lhe atribuir responsabilidade pela irregularidade ora descrita, considerando que não poderia se furtar ao conhecimento, condescendência, vínculo ou liderança de uma situação disposta para atribuir à municipalidade o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais.*

3.34.39 *O tópico 'Responsabilidade pessoal do gestor', incluído nas questões sistematizadas da Secretaria de Recursos do TCU preconiza que 'O prefeito é o responsável pela administração dos recursos públicos federais repassados à municipalidade, cabendo a ele prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão.' Tal assertiva ampara-se nos artigos 70 da Constituição Federal, 93 do Decreto-Lei 200/1967, 39 do Decreto 93.872/1986 e, ainda, nos Acórdãos 1.028/2008-P, 630/2005-1ª Câmara e 752/2007-2ª Câmara.*

Proposta de encaminhamento

3.34.40 *Aplicar multa, com fulcro no art. 58, III, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 268, III, do RI/TCU ao Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa, ex-prefeito municipal de Betim (item 7.1.1), à Sra. Regina Lúcia Rezende Cunha, ex-secretária municipal de assistência social (item 7.1.2), ao Sr. Raimundo Gonçalves Rêgo, ex-secretário municipal de assistência social (item 7.1.3), à Sra. Helena Tavares da Silva, ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas (item 7.1.5) e à Sra. Letícia Fonseca de Paula Lima, ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas (item 7.1.6), tendo em vista o cometimento de irregularidade (art. 43, parágrafo único, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, §2º, do RI/TCU), a saber, prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, e, ainda, na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de atos ilegais, ilegítimos, e antieconômicos em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988, e do devido processo licitatório, inc. XXI do art. 37 da CF/1988, c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 7.1.5).*

3.34.41 *Em adição, cabe propor ao TCU a adoção das seguintes medidas:*

a) *alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela gestão de fato de programas formalmente repassados a ONG's, com a finalidade de refugir a licitações e concursos públicos e, ainda, favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 (item 7.2.18);*

b) *submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: evitar que órgãos e entidades públicos assumam a gestão de fato de programas formalmente repassados a ONG's, com a finalidade de refugir a licitações e concursos públicos e, ainda, favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 (item 7.4.1.18).*

4. OUTRAS CONSIDERAÇÕES

4.1 *Verifica-se em diversos itens desta instrução o uso da administração pública para satisfazer interesses privados, notadamente naquelas ocorrências que ensejaram a proposta de multa, a saber, favorecimento a fornecedores e prestadores de serviço (item 3.3), não exigência da realização de certame licitatório pelos convenientes (item 3.5), óbice de realização de certame licitatório para aquisições de bens e serviços para o órgão gestor do Programa Fome Zero (item 3.8), utilização de organizações não-governamentais para defraudar a realização de concurso público (item 3.13) e comando direto por parte da Prefeitura Municipal de Betim de programas delegados às ONG's (item 3.34).*

Possíveis irregularidades eleitorais

4.2 *Compete registrar mais uma forma de favorecimento a pessoas privadas, referente a doações a candidatos eleitorais, que guarda estreita relação com as irregularidades apontadas no parágrafo precedente. Para ilustrar tal ocorrência, recorre-se ao Voto do Ministro-Relator José Jorge, constante do Acórdão n.º 601/2009-TCU-Plenário (fls. 730/732), que resume situação apresentada no Relatório Final de auditoria, **verbis**:*

‘26. Observo, ainda, conforme anotou a equipe de auditoria, que mediante o cotejo entre as Relações de Pagamentos dos convênios em análise com as prestações de contas de candidatos eleitorais vinculados, de alguma forma, ao ex-prefeito de Betim/MG, constatou-se a coincidência entre os fornecedores dos convenientes e os doadores de recursos e fornecedores de bens e serviços dos candidatos eleitorais, consoante excerto que reproduzo a seguir:

‘11.9.13 Em primeiro lugar, citamos o Supermercado Super Luna Ltda. doador da campanha eleitoral do Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa (atual Prefeito municipal de Betim/MG), fl. 775 (anexo 32). A referida empresa é de propriedade dos Srs. Lutio Agostinho Cândido, Navarro Agostinho Cândido e Raimundo Cândido da Silva (fls. 918/964, anexo 32). Devemos notar que os últimos são sócios das empresas Comercial Cândido e Filhos Ltda. e Comercial Agostinho Cândido Ltda. (fls. 930/940, anexo 32). Sendo que, a Comercial Cândido e Filhos Ltda., também, foi doadora da campanha eleitoral Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa (fl. 775, anexo 32).

11.9.14 Devemos notar que o Supermercado Super Luna Ltda. é fornecedor dos convênios em tela, fls. 259/260 (anexo 18), 305 (anexo 9), 306 (anexo 15), 455 (anexo 8) e 143 (anexo 14). Nesta última menção, na relação de pagamentos consta como fornecedor o Supermercado Joel Ltda. que na verdade é o Supermercado Super Luna Ltda. (fl. 165, anexo 14). Da mesma forma, o referido Supermercado Joel Ltda. foi doador da campanha eleitoral do Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa (fl. 775, anexo 32). Da mesma forma, o Comercial Cândido e Filhos Ltda. foi fornecedor dos convenientes (fl. 448, anexo 11).

11.9.15 No mesmo sentido, a empresa Construbet Materiais para Construções Ltda., cujos sócios são Flávio Augusto Gomes e Fábio Augusto Gomes (fls. 960/964, anexo 32). O Sr. Fábio Augusto Gomes foi doador da campanha eleitoral do Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa (fl. 770, anexo 32). Ressalte-se que a empresa em tela foi fornecedora dos convenientes conforme levantamento de fornecedores dos convênios (fls. 140/180, anexo 32).

11.9.16 Da mesma forma, a empresa Braga & Braga Rep. Env. Frutas Com. Rep. Geral Ltda. (fls. 965/969, anexo 32) que foi fornecedora dos convenientes em estudo, conforme levantamento de fls. 140/180 (anexo 32). Bem como, fornecedora da campanha eleitoral do Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa (fl. 806, anexo 32).

11.9.17 Igualmente, a empresa Confecções Rhema/Cristiane Pena Marsil (fls. 970/975, anexo 32) foi fornecedora para os convênios em análise (fls. 333, anexo 8) e, igualmente, fornecedora da campanha eleitoral dos Srs. Regina Lúcia Rezende Cunha (fl. 841, anexo 32) e João Bosco Rodrigues Silva (fls. 9897/988, anexo 32).

11.9.18 Ainda, a empresa Moreira & Silva Materiais de Construções Ltda. (fls. 976/980, anexo 32) foi fornecedora para os convênios em análise, conforme levantamento de fls. 140/180 (anexo 32). Bem como, fornecedora da campanha eleitoral da Sra. Regina Lúcia Rezende Cunha (fl. 841, anexo 32).

11.9.19 Além disso, a empresa Souza & Souza Serviços Ltda. (fls. 981/986, anexo 32), foi fornecedora para os convênios em análise (fls. 41, anexo 6, 256, anexo 11, e 68, 150, 289, 365, as últimas do anexo 5) e doadora para a campanha eleitoral do Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa (fl. 770, anexo 32).

11.9.20 Uma última menção sobre o favorecimento de contratações deve ser mencionado, durante a análise realizada, verificamos um grande número de sócios das empresas em questão como pertencentes a Associação SER (fls. 989/1015, anexo 32). Primeiramente, mencionamos.:

- Fabrício Fernandes Freire, sócio da empresa Cor e Arte Silk Ltda. e mencionado nos parágrafos 11.6.2/11.6.4;

- Flávio Augusto Gomes, sócio da empresa Construbet Materiais para Construções Ltda. e mencionado nos parágrafos 11.9.15;

- Germano Alves Resende, sócio da empresa Servquality Ind. Com. e Serv. Gerias Ltda. e mencionado nos parágrafos 11.6.2/11.6.4.

11.9.21 Também, foram encontrados os seguintes sócios de empresas fornecedoras dos convenientes, pertencentes à Associação SER:

- Carlos Eduardo Nagyidi Herendi, sócio da empresa Herendi Comercial Ltda. (fls. 1016/1021, anexo 32) fornecedora dos convênios, conforme fls. 1015 (anexo 17), 241 (anexo 160) e 82 (anexo 18);

- Fernando Saturnino Silva, sócio da empresa Vidraçaria São Cristovão Ltda. (fls. 1022/1028, anexo 32) fornecedora dos convênios, conforme fls. 247 (anexo 5) e 75 (anexo 15);

- Luiz Gonzaga Coelho de Almeida, sócio da empresa Oeste de Minas Distribuidora e Atacadista Ltda. (fls. 1029/1033, anexo 32) fornecedora dos convênios, conforme fl. 386 (anexo 14). (...)’ (grifei)

27. Assim, ainda que não se possa afirmar, peremptoriamente, a ocorrência da prática criminosa, a depender, portanto, de um maior aprofundamento das investigações no âmbito da esfera penal, entendo que sob a ótica administrativa está mais do que evidenciado que, em razão da não-realização de licitação, foram as aquisições direcionadas a determinado grupo de empresas ligadas, direta ou indiretamente, ao ex-prefeito Municipal, em desacordo com os princípios constitucionais que pautam a Administração Pública.’

4.3 Tendo-se configurado possibilidade concreta de irregularidade eleitoral, cabe propor a remessa de cópia destes autos processuais ao Ministério Público Eleitoral (item 7.6).

Inadequabilidade do convênio para atividade continuada

4.4 Quanto aos dezoito convênios analisados, envolvendo a participação de três ONG’s e seis programas sociais, executados de 2002 a 2007, cabe destacar que as atividades desenvolvidas não têm características de evento com duração certa e, portanto, não caberia a celebração de convênios para a sua execução, conforme art. 1º da IN/STN n.º 01/1997.

4.5 O que aconteceu, na verdade, no caso desses convênios foi a utilização de entidades do terceiro setor, por parte dos gestores da Prefeitura Municipal de Betim (a municipalidade executava diretamente os objetos convenientes), com o objetivo de refugir a licitação, defraudar a realização de concurso público, favorecer a determinados fornecedores e prestadores de serviço, conforme explicitado nos 3.3, 3.5, 3.8, 3.13 e 3.34 deste relatório.

4.6 Considerando a necessidade de rigor na aplicação dos institutos jurídicos relacionados à parceria entre o poder público e os entes privados sem fins lucrativos que desenvolvem atividades de interesse social, cabe apresentar as seguintes propostas:

a) alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, pela não-identificação da alternativa viável, dentre as existentes, para estabelecimento de parcerias com as ONG’s e demais entidades interessadas no desenvolvimento de ações relacionadas a programas sociais, a exemplo do Peti, Agente Jovem, Cream, PAIF e Sentinela, tendo em vista a inadequabilidade do convênio para a execução dessas atividades, as quais possuem natureza continuada, descumprindo o art. 1º da IN/STN n.º 01/1997 (item 7.2.19);

b) submeter esta questão à Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar a impropriedade apresentada como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, com a seguinte sugestão de melhoria de gestão ao MDS: identificar alternativa viável, dentre as existentes, para estabelecimento de

parcerias com as ONG's e demais entidades interessadas no desenvolvimento de ações relacionadas a programas sociais, a exemplo do Peti, Agente Jovem, Cream, PAIF e Sentinela, tendo em vista a inadequabilidade do convênio para a execução dessas atividades, as quais possuem natureza continuada, em cumprimento ao art. 1º da IN/STN n.º 01/1997 (item 7.4.1.19);

Ação de controle em âmbito nacional

4.7 O item 9.2 do Acórdão n.º 601/2009 - Plenário, Ata 12/2009, Sessão 1º/4/2009, expediu a seguinte determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex:

'que avalie, no prazo 30 (trinta) dias, a oportunidade e conveniência de incluir no Plano de Fiscalização do TCU a realização de auditoria, de âmbito nacional, com a participação das unidades regionais deste Tribunal, com vistas a verificar a regularidade da execução de convênios, acordos ou outros ajustes por parte de Organizações Não-Governamentais para a consecução de programas sociais com recursos oriundos do Orçamento da União, em especial do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS;'

4.8 *Verifica-se que não houve a realização dessa deliberação, conforme informação de fls. 1164/1165. Sendo assim, cabe tecer algumas considerações sobre tal auditoria e propor que a determinação seja reiterada, com as necessárias modificações.*

4.9 *Nesse diapasão, deve-se esclarecer sobre o significado de alguns conceitos expostos na supracitada determinação, à luz da jurisprudência do TCU e dos ensinamentos do direito administrativo (v. itens 1.3/1.7). Assim, os termos 'convênios, acordos ou outros ajustes' contemplam os institutos convênio (celebrado com entidades do terceiro setor), contrato de gestão (celebrado com organizações sociais – OS's) e termo de parceria (celebrado com organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP's), e as organizações não-governamentais que executam programas sociais com recursos oriundos da União englobam as entidades conveniadas com o poder público, as OS's e as OSCIP's.*

4.10 *Conforme já exposto no item 4.4, as organizações mais apropriadas para a execução de programas sociais com recursos públicos seriam as Os's ou as OSCIP's, cujos instrumentos correspondem a contrato de gestão e termo de parceria, respectivamente.*

4.11 *Deve-se ressaltar o fato de que a auditoria que deu origem a este relatório, de amplo espectro, ter tratado apenas de convênios. Dessa forma, uma próxima auditoria quanto a ajustes celebrados entre o poder público e ONG's poderia ser mais útil se relacionada, principalmente, a contratos de gestão e termos de parceria, celebrados com OS's e OCIPS's, respectivamente.*

4.12 *Importa informar que tais organizações são cada vez mais adotadas em âmbito federal, estadual e municipal, com sucesso, por terem maior flexibilidade, eficiência, economicidade que as entidades pertencentes à administração pública direta ou indireta. A Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1923 questiona a legalidade de gestão pública no modelo de contratação de organizações sociais.*

4.13 *Ainda sobre a importância da auditoria no âmbito de contratos de gestão e termos de parceria, cabe, ainda, citar determinação correspondente ao item 9.6.2 do Acórdão n.º 2066/2006-Plenário, Ata 45/2006, Sessão 8/11/2006, verbis:*

'avalie a conveniência e oportunidade de incluir, no próximo plano de fiscalização, nova auditoria com vistas a verificar a regularidade da aplicação de recursos transferidos a entidades privadas por meio de transferências voluntárias, bem como a regularidade da análise dos projetos e das prestações de contas, com enfoque especial para ajustes celebrados com instrumentos distintos do convênio como, por exemplo, contrato de repasse, termo de parceria e contrato de gestão'.

4.14 Sendo assim, cumpre propor que estes autos sejam submetidos à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex para que avalie a oportunidade de utilizar as informações neles constantes como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário, com enfoque especial para ajustes celebrados com instrumentos distintos do convênio como, por exemplo, contrato de repasse, termo de parceria e contrato de gestão (item 7.4).

5. RELAÇÃO DESTE PROCESSO COM AS TCE'S

5.1 Conforme assinalado no item 2.8 deste relatório, o Acórdão n.º 601/2009-TCU-Plenário determinou a formação de processos apartados de tomadas de contas especiais para tratamento distinto de irregularidades relacionadas às ONG's Ponto de Contacto Nova Canaã Promoção do Bem-Estar Social, Núcleo Assistencial Espírita Glacus e Lar de Meninas Madalena Medioli. Sendo assim, foram formados os processos TC 012.245/2009-0, 012.246/2009-7 e 012.247/2009-4, respectivamente. Mantiveram-se nos presentes autos as irregularidades que não demandaram a expedição de citação aos destinatários.

5.2 Considerando a importância de apresentar uma posição consolidada dos resultados da auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Betim/MG e diversas organizações não-governamentais, em decorrência de Solicitação do Congresso Nacional – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, cabe, neste processo, fornecer um resumo das ocorrências e respectivas propostas de encaminhamento de cada um desses processos, conforme mostra-se a seguir:

5.2.1 TC 026.269/2007-7

5.2.1.1 fortes indícios de estabelecimento de conluio entre as associações Alma Dell'Art, Nós Dois, Vetor e o Poder Público Municipal para obterem vantagens indevidas (contratação para prestação de serviços sem participação em processo licitatório, recebimento sem a contraprestação dos serviços), para tanto incorrendo em procedimentos irregulares (os dirigentes são, também, servidores municipais; as associações constituem, de fato, uma organização apenas, por terem o mesmo endereço, dirigentes comuns, emissão de notas fiscais pela mesma pessoa);

Responsáveis: diretores das prestadoras de serviço;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.2 contratação das associações Vetor e Nós Dois sem a realização de procedimentos licitatórios; pagamentos a elas por serviços não realizados; ingerência em tais entidades, mediante a interposição de servidores municipais como seus dirigentes; participação na gestão de tais associações;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.3 favorecimento dos seguintes fornecedores e prestadores de serviço: Alma Dell'Art, Nós Dois, Vetor, Pirandelo, Pãolândia, Vinicyos e Borello's;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- multa a gestores da PMB.

5.2.1.4 *não-utilização, pelas ONG's, de licitação para todas as contratações de obras, serviços, compras e alienações oriundas de recursos públicos;*

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 5.

5.2.1.5 *não-exigência, pela PMB, da realização de certame licitatório pelos convenientes;*

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- multa a gestores da PMB;

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.6 *pagamentos efetuados sem a devida discriminação dos bens de consumo adquiridos e sem a comprovação da quantidade efetiva distribuída, na aquisição de lanches;*

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.1.7 *permissão por parte dos gestores municipais de pagamentos, pelas entidades Núcleo Assistencial Espírita Glacus e Lar de Meninas Madalena Medioli, sem a devida discriminação dos bens de consumo adquiridos e sem a comprovação da quantidade efetiva distribuída, na aquisição de lanches;*

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.1.8 *estabelecimento de procedimento destinado a evitar a realização de certame licitatório quanto às aquisições de bens e serviços para o órgão gestor do Programa Fome Zero no Município de Betim;*

Responsáveis: gestores da PMB e diretor da ONG;

Proposta de encaminhamento:

- multa a gestores da PMB;

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.9 *fornecimento de bens, por intermédio da empresa do ex-prefeito, Carlaile Sports Ltda., para a realização dos programas decorrentes de recursos federais do Fundo Nacional de Assistência Social;*

Responsáveis: gestor da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.10 *pagamentos devidos pelas ONG's foram realizados através de cheques preenchidos de forma centralizada;*

Responsáveis: gestores da PMB e diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 34.

5.2.1.11 utilização de contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização dos convênios, configurada pela execução de movimentações financeiras sem identificação da finalidade/objeto das operações e sem vinculação com as despesas relativas à execução dos programas federais;

Responsáveis: diretores das ONG's

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 12.

5.2.1.12 permissão às entidades conveniadas de utilização das contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização dos convênios;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.1.13 utilização de organizações não-governamentais para defraudar a realização de concurso público;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- multa a gestores da PMB.

5.2.1.14 recorrente contratação de serviços dos mesmos prestadores autônomos que atuariam na área-fim das ONG's;

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento

- incluídas na proposta da ocorrência 15.

5.2.1.15 permissão a entidades conveniadas para a recorrente contratação dos serviços dos mesmos prestadores autônomos de serviços que atuariam na área-fim das ONG's;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.16 contratação de palestrantes sem comprovar a necessidade de realização dos eventos e demonstrar a adequação da formação acadêmica e experiência profissional dos contratados;

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 17.

5.2.1.17 permissão às entidades conveniadas de contratarem palestrantes sem comprovarem a necessidade de realização dos eventos e demonstrarem a adequação da formação acadêmica e experiência profissional dos contratados;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.18 contratação de empregados psicólogos e assistentes sociais sem a confirmação de sua inscrição nos respectivos conselhos;

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 19.

5.2.1.19 permissão às entidades conveniadas de contratação de empregados psicólogos e assistentes sociais sem a confirmação de sua inscrição nos respectivos conselhos;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.20 inadequação dos projetos básicos nos convênios celebrados com organizações não-governamentais;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.21 seleção do Lar de Meninas Madalena Medioli, entidade que não dispõe de condições para consecução do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF);

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.22 não comprovação do alcance dos resultados almejados pelos convênios;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.23 não adoção das medidas necessárias para formalizar os processos administrativos resultantes de convênios celebrados pela municipalidade;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.24 não adoção das medidas necessárias para identificar os números dos convênios nas faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de tais ajustes;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.25 *ausência de notificação aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município, quanto aos recursos federais que lhes foram liberados;*

Responsáveis: gestor da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.26 *não representação ao TCU sobre o descumprimento por parte da Prefeitura Municipal de Betim da determinação estabelecida na Lei n.º 9.452/1997, art. 2º (não notificação aos partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais, com sede no Município, quanto aos recursos federais que lhes foram liberados);*

Responsáveis: gestores da CMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à CMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.27 *concessão do benefício vale-transporte fora dos parâmetros legais;*

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 28.

5.2.1.28 *permissão às entidades conveniadas de concessão do benefício vale-transporte fora dos parâmetros legais;*

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.29 *realização de pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço com cheques não nominativos;*

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.30 *utilização de contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização dos convênios, configurado pela utilização das referidas contas bancárias após expirados os convênios;*

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 31.

5.2.1.31 *permissão às entidades conveniadas da utilização das contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização dos convênios, configurado pela utilização das referidas contas bancárias após expirados os convênios;*

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.32 *realização de despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos;*

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 33.

5.2.1.33 *permissão aos convenientes de realização de despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos;*

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.1.34 *prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, e, ainda, na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos);*

Responsáveis: gestores da PMB e diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- multa a gestores da PMB;

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.2 TC 012.245/2009-0

5.2.2.1 *aprovar os pagamentos de valores sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços pela associação Vetor;*

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.2.2 *pagamento de valores sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços pela associação Vetor;*

Responsáveis: diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.2.3 *inclusão da cláusula 3.2.1 no convênio celebrado entre a PMB e a ONG, que atribui ao município coordenar e supervisionar a execução da avença;*

Responsáveis: gestores da PMB e diretores das ONG's;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.2.4 *recebimento de valores, pela associação Vetor, sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços;*

Responsáveis: Instituto Vetor e seu diretor;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 1.

5.2.2.5 pagamentos por meio de cheques referentes a serviços prestados, que foram endossados pelas prestadoras relacionadas e depositados na conta-corrente da emitente;

Responsáveis: ONG e seu diretor;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.2.6 recebimento do cheque da conta-corrente 03000405-2 (Caixa Econômica Federal) de n.º 106, de 16/1/2007 e no valor de R\$2.160,38, nominal à Cooperativa dos Carreiros de Contagem e referente a serviços prestados por esta prestadora, que foi endossado e depositado na conta-corrente da emitente;

Responsáveis: Cooperativa dos Carreiros de Contagem;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.2.7 recebimento do cheque da conta-corrente 03000405-2 (Caixa Econômica Federal) de n.º 107, de 18/1/2007 e no valor de R\$1.652,29, nominal à Total Limpeza Indústria e Comércio Ltda. e referente a materiais fornecidos por esta empresa, que foi endossado e depositado na conta-corrente da emitente;

Responsáveis: Total Limpeza Indústria e Comércio Ltda.;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.3 TC 012.246/2009-7

5.2.3.1 ter aprovado pagamentos relativos a programas conduzidos pela entidade Núcleo Assistencial Espírita Glacus sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 1 do TC 012.245/2009-0.

5.2.3.2 ter realizado pagamentos sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços;

Responsáveis: ONG e diretores;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.3.3 ter recebido pagamentos sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços;

Responsáveis: prestadores de serviço e diretores;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 1.

5.2.3.4 pagamento do cheque n.º 850982, data de 4/12/2003 e valor de R\$5.102,22, que consta na relação de pagamentos como recolhimento do guia de previdência social (GPS), sendo

que, na prestação de contas não se identificou este documento e constatou-se que o documento bancário foi depositado na conta bancária n.º 22.129-5 do Núcleo Assistencial Espírita Glacus;

Responsáveis: gestores da PMB; ONG e diretor;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.3.5 pagamento do cheque n.º 850221 da conta-corrente 44.771-4, de 4/7/2007 e no valor de R\$ 3.985,20, para a Sra. Kênia Letícia de Almeida, sem que conste na relação de pagamentos e na prestação de contas o bem adquirido ou serviço prestado, bem como o documento fiscal correspondente;

Responsáveis: gestores da PMB; ONG e diretor;

Proposta de encaminhamento:

- determinação de ressarcimento à PMB.

5.2.3.6 pagamento do cheque n.º 850586 da conta corrente 36.139-9, de 7/12/2004 e no valor de R\$ 10.950,00, que seria para pagamento da empresa Servquality Indústria Comércio e Serviços Gerais Ltda. para o Sr. Fabrício Fernandes Freire, sem que conste qualquer vinculação do referido senhor com a prestadora e constatação que o pagamento foi realizado com cheque não nominal;

Responsáveis: ONG e diretor; Servquality e Fabrício Fernandes Freire;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

5.2.4 TC 012.247/2009-4

5.2.4.1 aprovação, pela Prefeitura Municipal de Betim, de pagamentos relativos ao PAIF sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços;

Responsáveis: gestores da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 1 do TC 012.245/2009-0.

5.2.4.2 atraso do secretário municipal de assistência social de Betim quanto ao conhecimento de prestações de contas referentes a repasses de verbas federais para a execução do objeto do convênio;

Responsáveis: Gestor da PMB;

Proposta de encaminhamento:

- alerta à PMB; ação de controle ao MDS.

5.2.4.3 realização, pelo Lar de Meninas Madalena Medioli, de pagamentos relativos ao PAIF sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços;

Responsáveis: ONG e diretores;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 1 do TC 012.245/2009-0.

5.2.4.4 recebimento de pagamentos relativos ao PAIF sem a devida comprovação da prestação efetiva dos serviços;

Responsáveis: prestadores de serviço e diretores;

Proposta de encaminhamento:

- incluídas na proposta da ocorrência 1 do TC 012.245/2009-0.

5.2.4.5 depósito do cheque n.º 850182 da conta-corrente 44.625-4, de 26/9/2005 e no valor de R\$3.024,00, na conta corrente da empresa Lúmen Fomento Mercantil Ltda. de propriedade do ex-prefeito municipal de Betim/MG, Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa, sem vinculação com o objeto do programa executado, sendo que o favorecido do cheque era a empresa Kleyton Arnoud Dutra-ME;

Responsáveis: ex-prefeito municipal de Betim; Lúmen Fomento Mercantil Ltda.; Kleyton Arnoud Dutra;

Proposta de encaminhamento:

- questão elidida.

6. CONCLUSÕES

6.1 A administração pública, ao realizar parcerias com ONGs, recorre aos préstimos do terceiro setor para alcançar determinados objetivos de interesse público em locais onde ainda não possuía nenhuma representação, ou para obter o seu alcance com maior efetividade. Assim, a parceria da administração pública com o terceiro setor constitui, em princípio, um fator positivo.

6.2 No nosso caso concreto, conforme elementos constantes dos autos processuais, comprovou-se que os convênios firmados com as ONGs Glacus, LAMEB e Nova Canaã constituíram um subterfúgio para que ex-gestores da Prefeitura Municipal de Betim promovessem a fuga a diversos princípios constitucionais, em especial o devido processo licitatório (para aquisição de materiais e serviços) e do concurso público (para contratação de servidores públicos) e, ainda, possibilitar o favorecimento a pessoas privadas. Ademais, verifica-se uma série de irregularidades, conforme demonstrado ao longo desta instrução de mérito.

6.3 Uma irregularidade relevante, fora dos atos praticados pela Prefeitura Municipal e seus convenentes, foi a ausência de fiscalização, por parte do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quanto aos recursos repassados ao município para a execução de programas sociais. Tal omissão contribuiu para a ocorrência das situações descritas, uma vez que os gestores municipais agiam na certeza que o órgão liberador dos recursos não realizaria nenhuma forma de controle de seus atos.

6.4 Quanto à participação das entidades do terceiro setor, demonstrou-se que foram usadas pelo município para a obtenção de seus objetivos. Os gestores municipais não se preocuparam em instruí-las e fiscalizá-las adequadamente para que executassem, de forma autônoma, os desígnios estipulados pelos convênios. Ao contrário, tinham interesse em que elas fossem instrumento para o alcance de seus objetivos, já expostos.

6.5 Deve-se questionar a eficácia da sistemática de acompanhamento de recursos federais do FNAS descentralizados a estados e municípios, objeto de avaliação no âmbito do processo TC 024.821/2008-5, conforme assinalado no item 34 do Voto constante do Acórdão n.º 601/2009-TCU-Plenário. A ineficácia do acompanhamento do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome contribuiu para as irregularidades verificadas nesta fiscalização.

6.6 Nesse contexto, de interesse ilegítimo do Município e de ineficácia da fiscalização da União, aliado à precariedade de entendimento jurídico das entidades do terceiro setor envolvidas nos convênios, torna-se factível excluir as ONG's de culpabilidade, por ausência de potencial conhecimento da ilicitude.

6.7 Tendo-se apurado a responsabilidade de ex-gestores da Prefeitura Municipal de Betim, cabe propor a aplicação de multas a eles, conforme já exposto no desenvolvimento de cada questão.

6.8 As irregularidades que ensejam a aplicação de multa, verificadas nos itens 3.3, 3.5, 3.8, 3.13 e 3.34, mais o evidente aproveitamento delas para obter vantagem ilícita de ordem pessoal em detrimento do interesse público, demandam a proposta de remessa de cópia destes autos processuais à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, tendo em vista a possibilidade de ocorrência dos crimes tipificados nos arts. 89 e 92 da Lei n.º 8.666/93 e dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 10, incisos VIII, XI e XII, e 11, inciso I, da Lei n.º 8.492/92. Deve-se enviar cópias dos autos também ao Ministério Público Eleitoral, pelos motivos expostos no tópico Outras considerações.

6.9 Por fim, impende propor uma série de alertas à Prefeitura Municipal de Betim e de sugestões à Segecex, para serem aplicadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tendo em vista o aperfeiçoamento da Administração Pública.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

7.1 aplicar multa aos responsáveis listados a seguir, com fulcro nos art. 58, III, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 268, III, do RI/TCU, tendo em vista o cometimento de irregularidade descrita no art. 43, parágrafo único, da Lei n.º 8.443/1992 c/c art. 250, §2º, do RI/TCU, a saber:

7.1.1 Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa, CPF 108.902.546-72, ex-prefeito municipal de Betim:

a) ter propiciado o favorecimento a fornecedores e prestadores de serviço, sobressaindo Companhia Alma Dell'Art, Companhia Cultural Nós Dois, Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais, Companhia Pirandelo de Teatro, Comercial Pãolândia Ltda., Mercearia Vinicyos Ltda. e Borello's Padaria e Confeitaria Ltda., infringindo o art. 3º da Lei n.º 8.666/1993 (item 3.3);

b) não ter exigido a realização de certame licitatório pelos convenientes, descumprindo determinação da CF/1988, art. 37; Lei n.º 8.666/1993, art. 3º; IN/STN n.º 01/1997, arts. 23 e 27; Decreto n.º 5.504/2005, art. 1º, § 1º, e IN/STN-01/97 art. 23 (item 3.5);

c) estabelecimento de procedimento destinado a evitar a realização de certame licitatório quanto às aquisições de bens e serviços para o órgão gestor do Programa Fome Zero no Município de Betim, através do convênio n.º 12.938/05, firmado com o Núcleo Assistencial Espírita Glacus, em desacordo com os arts. 2º e 3º da Lei n.º 8.666/1993 (item 3.8);

d) utilização de organizações não-governamentais para defraudar a realização de concurso público, em desrespeito ao inciso II, do artigo 37 da CF/88 (item 3.13);

e) prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, e, ainda, na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de atos ilegais, ilegítimos, e antieconômicos em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988, e do devido processo licitatório, inc. XXI do art. 37 da CF/1988, c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.34);

7.1.2 Sra. Regina Lúcia Rezende Cunha, CPF 517.019.956-20, ex-secretária municipal de assistência social de Betim:

a) *ter propiciado o favorecimento a fornecedores e prestadores de serviço, sobressaindo Companhia Alma Dell'Art, Companhia Cultural Nós Dois, Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais, Companhia Pirandelo de Teatro, Comercial Pãolândia Ltda., Mercearia Vinicyos Ltda. e Borello's Padaria e Confeitaria Ltda., infringindo o art. 3º da Lei n.º 8.666/1993 (item 3.3);*

b) *não ter exigido a realização de certame licitatório pelos convenientes, descumprindo determinação da CF/1988, art. 37; Lei n.º 8.666/1993, art. 3º; IN/STN n.º 01/1997, arts. 23 e 27; Decreto n.º 5.504/2005, art. 1º, § 1º, e IN/STN-01/97 art. 23 (item 3.5);*

c) *utilização de organizações não-governamentais para defraudar a realização de concurso público, em desrespeito ao inciso II, do artigo 37 da CF/88 (item 3.13);*

d) *prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, e, ainda, na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de atos ilegais, ilegítimos, e antieconômicos em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988, e do devido processo licitatório, inc. XXI do art. 37 da CF/1988, c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.34);*

7.1.3 Sr. Raimundo Gonçalves Rêgo, CPF 175.329.906.30, ex-secretário municipal de assistência social:

a) *não ter exigido a realização de certame licitatório pelos convenientes, descumprindo determinação da CF/1988, art. 37; Lei n.º 8.666/1993, art. 3º; IN/STN n.º 01/1997, arts. 23 e 27; Decreto n.º 5.504/2005, art. 1º, § 1º, e IN/STN-01/97 art. 23 (item 3.5);*

b) *utilização de organizações não-governamentais para defraudar a realização de concurso público, em desrespeito ao inciso II, do artigo 37 da CF/88 (item 3.13);*

c) *prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, e, ainda, na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de atos ilegais, ilegítimos, e antieconômicos em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988, e do devido processo licitatório, inc. XXI do art. 37 da CF/1988, c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.34);*

7.1.4 Sra. Margareth Melo Rezende Butori, CPF 645.802.456-87, ex-Gestora Municipal do Programa Fome Zero em Betim, pelo estabelecimento de procedimento destinado a evitar a realização de certame licitatório quanto às aquisições de bens e serviços para o órgão gestor do Programa Fome Zero no Município de Betim, através do convênio n.º 12.938/05, firmado com o Núcleo Assistencial Espírita Glacus, em desacordo com os arts. 2º e 3º da Lei n.º 8.666/1993 (item 3.8);

7.1.5 Sra. Helena Tavares da Silva, CPF 421.366.526-72, ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas:

a) *não ter exigido a realização de certame licitatório pelos convenientes, descumprindo determinação da CF/1988, art. 37; Lei n.º 8.666/1993, art. 3º; IN/STN n.º 01/1997, arts. 23 e 27; Decreto n.º 5.504/2005, art. 1º, § 1º, e IN/STN-01/97 art. 23 (item 3.5);*

b) prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, e, ainda, na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de atos ilegais, ilegítimos, e antieconômicos em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988, e do devido processo licitatório, inc. XXI do art. 37 da CF/1988, c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.34);

7.1.6 Sra. Letícia Fonseca de Paula Lima, CPF 856.480.356-91, ex-coordenadora da Divisão Administrativa e Financeira da Semas:

a) não ter exigido a realização de certame licitatório pelos convenientes, descumprindo determinação da CF/1988, art. 37; Lei n.º 8.666/1993, art. 3º; IN/STN n.º 01/1997, arts. 23 e 27; Decreto n.º 5.504/2005, art. 1º, § 1º, e IN/STN-01/97 art. 23 (item 3.5);

b) prática de atos destinados a conferir à Prefeitura Municipal de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações não-governamentais (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, e, ainda, na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos), configurando o uso da administração pública para satisfazer interesses privados e a realização de atos ilegais, ilegítimos, e antieconômicos em desacordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988, e do devido processo licitatório, inc. XXI do art. 37 da CF/1988, c/c a Lei n.º 8666/1993, arts. 2º e 3º, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.34).

7.2 alertar a Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, quanto às seguintes impropriedades constatadas nos procedimentos da municipalidade, com recursos provenientes da União Federal:

7.2.1 ausência de controle para que fornecedores e prestadores de serviço contratados em decorrência de convênios celebrados com recursos oriundos da União estabeleçam acordos entre si, obtendo vantagens indevidas em relação ao poder público, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.1);

7.2.2 interferência na autonomia gerencial das ONG's, mediante a indicação de fornecedores e prestadores de serviço a serem contratados e gestão de sua atuação, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.2);

7.2.3 não-exigência de que todos os seus convenientes que recebem recursos federais sujeitem-se às disposições da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à licitação e contrato, descumprindo os art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 27 da IN/STN n.º 01/1997 (itens 3.4, 3.5 e 3.8);

7.2.4 permissão para que servidor, dirigente da Prefeitura Municipal ou responsável pela licitação no âmbito da municipalidade participem, direta ou indiretamente, do certame licitatório ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a ele necessários, descumprindo o inciso III do art. 9º da Lei n.º 8.666/93 e o princípio da moralidade, prescrito pelo art. 37 da CF/88 (3.9);

7.2.5 contratação repetitiva dos mesmos prestadores autônomos para serviços contínuos na área-fim das ONG's, descumprindo o Decreto-Lei n.º 5.452/1943, art. 3º, e o Enunciado n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), inc. III (item 3.15);

7.2.6 contratação de cursos e palestras sem comprovar a necessidade de realização desses eventos, os documentos probatórios de sua realização (como detalhamento do conteúdo programático e listas de presenças de participantes) e, ainda, o nexo da formação acadêmica e experiência profissional do prestador de serviço em relação ao evento contratado, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, insculpidos na CF/1988, art. 37, caput (item 3.17);

7.2.7 contratação de empregados especializados sem certificar quanto a suas inscrições nos respectivos conselhos profissionais, descumprindo as leis que regulam suas atividades, e, especificamente sobre a contratação de psicólogos e assistentes sociais, as Leis n.ºs 5766/1971, art. 10, e 8662/1993, art. 2º, parágrafo único (item 3.19);

7.2.8 inadequação dos projetos básicos referentes a convênios celebrados com organizações não-governamentais, os quais não contêm o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, o serviço objeto do ajuste, sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas, e prazos de execução, e, ainda, o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, descumprindo o § 1º do art. 2º da IN-STN 01/97 e o inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93 (item 3.20);

7.2.9 ausência de critérios objetivos para a seleção das entidades parceiras da Administração, descumprindo os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência (CF/88 – art. 37) e, ainda, do interesse público (Lei n.º 9.784/1999) (item 3.21);

7.2.10 ausência de critérios objetivos para comprovar o alcance dos resultados almejados pelos convênios, descumprindo o art. 66 do Decreto n.º 93.872/1986 e ao art. 93 do Decreto-Lei n.º 200/1967 (item 3.22);

7.2.11 ausência de formalização dos processos administrativos resultantes de convênios celebrados pela municipalidade, cujos recursos provieram da União Federal, com organizações não-governamentais, entendendo como formalização a devida autuação, protocolização, numeração e abertura de termos iniciais e de encerramento, descumprindo o disposto na Lei n.º 8.666/1993, arts. 38 e 116 (item 3.23);

7.2.12 ausência de identificação dos números dos convênios celebrados pela municipalidade com organizações não-governamentais, decorrentes de recursos repassados pela União ao Município, nas faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos decorrentes de tais ajustes, descumprindo o disposto no art. 30 da IN/STN n.º 01/1997 (item 3.24);

7.2.13 ausência de notificação aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, sempre que recursos federais lhe sejam liberados, no prazo de dois dias úteis contados da data de recebimento dos recursos, descumprindo o art. 2º da Lei n.º 9.452/1997 (item 3.25);

7.2.14 não-exigência de que as organizações não-governamentais regularizem a concessão do benefício vale-transporte, promovendo o desconto legal de 6%, descumprindo o estipulado no art. 4º, parágrafo único, da Lei n.º 7418/1985 (item 3.28);

7.2.15 permissão para que as organizações não-governamentais que recebem recursos da União efetuem pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço com cheques não nominativos, descumprindo o Decreto-Lei n.º 200, art. 74, § 2º, c/c a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput (item 3.29);

7.2.16 *permissão para que as organizações não-governamentais que recebem recursos da União utilizem contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização desses ajustes, após sua expiração, descumprindo o disposto no art. 20, caput, da Instrução Normativa STN n.º 1/1997 (item 3.31);*

7.2.17 *permissão para que as organizações não-governamentais que recebem recursos da União incorram em despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, descumprindo o disposto no art. 8º, inc. VII, da IN/STN-01/97 (item 3.33);*

7.2.18 *gestão de fato de programas formalmente repassados a ONG's, com a finalidade de refugir a licitações e concursos públicos e, ainda, favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 (item 3.34);*

7.2.19 *não-identificação da alternativa viável, dentre as existentes, para estabelecimento de parcerias com as ONG's e demais entidades interessadas no desenvolvimento de ações relacionadas a programas sociais, a exemplo do Peti, Agente Jovem, Cream, PAIF e Sentinela, tendo em vista a inadequabilidade do convênio para a execução dessas atividades, as quais possuem natureza continuada, descumprindo o art. 1º da IN/STN n.º 01/1997 (item 4.6);*

7.3 *alertar a Câmara Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 9, de 31 de março de 2010, quanto à ausência de representação ao TCU sempre que a Prefeitura Municipal de Betim deixar de cumprir o comando estabelecido no art. 2º da Lei n.º 9.452/1997 (notificar os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, da liberação dos recursos federais), descumprindo o comando estabelecido pelo art. 3º dessa lei (item 3.26);*

7.4 *submeter estes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar as informações neles constantes como subsídio à ação de controle determinada no Acórdão n.º 601/2009 – Plenário (com enfoque especial para ajustes celebrados com instrumentos distintos do convênio como, por exemplo, contrato de repasse, termo de parceria e contrato de gestão), atentando para as seguintes sugestões de melhoria de gestão ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (item 4.14):*

7.4.1 *instruir todos os órgãos e entidades que recebem recursos da União, por intermédio do Ministério, e os repassam a entidades do terceiro setor, quanto à necessidade de:*

7.4.1.1 *assegurar que fornecedores e prestadores de serviço decorrentes de convênios celebrados com tais recursos não estabeleçam acordos entre si de forma a descaracterizar sua autonomia gerencial, obtendo vantagens indevidas em relação ao poder público, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.1);*

7.4.1.2 *evitar interferência na autonomia gerencial das ONG's, indicando fornecedores e prestadores de serviço a serem contratados e gerindo a sua atuação, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial (item 3.2);*

7.4.1.3 *inserir, em seus termos de ajuste, a obrigatoriedade de o conveniente sujeitar-se às disposições da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à obrigação da realização de licitação e contrato, bem como à exigência da fiscalização do cumprimento de tal*

preceito por parte dos concedentes, em cumprimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 27 da IN/STN n.º 01/1997 (itens 3.4, 3.5 e 3.8);

7.1.4.4 inserir, em seus termos de ajuste, a obrigatoriedade de o conveniente não permitir que servidor, dirigente da Prefeitura Municipal ou responsável pela licitação no âmbito da municipalidade participem, direta ou indiretamente, do certame licitatório ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a ele necessários, cumprindo o inciso III do art. 9º da Lei n.º 8.666/93 e o princípio da moralidade, prescrito pelo art. 37 da CF/88 (item 3.9);

7.4.1.5 não permitir que as ONG's contratem, repetitivamente, os mesmos prestadores autônomos para serviços contínuos em sua área-fim, cumprindo o Decreto-Lei n.º 5.452/1943, art. 3º, e o Enunciado n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), inc. III (item 3.15);

7.4.1.6 exigir que tais entidades, ao contratar cursos e palestras, comprovem a necessidade de realização desses eventos, os documentos probatórios de sua realização (como detalhamento do conteúdo programático e listas de presenças de participantes) e, ainda, o nexa da formação acadêmica e experiência profissional do prestador de serviço em relação ao evento contratado, cumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, inculpidos na CF/1988, art. 37, caput (item 3.17);

7.4.1.7 exigir que tais entidades apenas contratem empregados especializados após se certificarem quanto a suas inscrições nos respectivos conselhos profissionais, consoante as leis que regulam suas atividades (item 3.19);

7.4.1.8 adequar seus projetos básicos referentes aos valores repassados, dotando-os do conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, o serviço objeto do ajuste, sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo conter o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, conforme preconizam o § 1º do art. 2º da IN-STN 01/97 e o inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/93 (item 3.20);

7.4.1.9 estabelecer critérios objetivos para a seleção das entidades parceiras da Administração, cumprindo os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência (CF/88 – art. 37) e, ainda, do interesse público (Lei n.º 9.784/1999) (item 3.21);

7.4.1.10 comprovar os resultados almejados pelos convênios celebrados, em cumprimento ao art. 66 do Decreto n.º 93.872/1986 e ao art. 93 do Decreto-Lei n.º 200/1967 (item 3.22);

7.4.1.11 formalizar devidamente os processos administrativos resultantes de convênios celebrados pela municipalidade para repassar tais recursos a organizações não-governamentais, entendendo como formalização a devida autuação, protocolização, numeração e abertura de termos iniciais e de encerramento, cumprindo o disposto na Lei n.º 8.666/1993, arts. 38 e 116 (item 3.23);

7.4.1.12 adotar as medidas necessárias para identificar os números dos convênios nas faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos decorrentes de tais ajustes, cumprindo o disposto no art. 30 da IN/STN n.º 01/1997 (item 3.24);

7.4.1.13 notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, sempre que recursos federais lhe foram liberados, no prazo de dois dias úteis contados da data de recebimento dos recursos, em cumprimento ao art. 2º da Lei n.º 9.452/1997 (item 3.25);

7.4.1.14 orientar seus convenientes para que promovam o desconto legal de 6% na concessão do benefício vale-transporte, em cumprimento ao estipulado no art. 4º, parágrafo único, da Lei n.º 7418/1985 (item 3.28);

7.4.1.15 *orientar seus convenentes para que evitem a realização de pagamentos com cheques não nominativos, cumprindo o Decreto-Lei n.º 200, art. 74, § 2º, c/c a Instrução Normativa STN n.º 1/1997, art. 20, caput (item 3.29);*

7.4.1.16 *orientar seus convenentes para que evitem a utilização de contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização desses ajustes, após sua expiração, cumprindo o disposto no art. 20, caput, da Instrução Normativa STN n.º 1/1997 (item 3.31);*

7.4.1.17 *orientar seus convenentes para que evitem a incidência de despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, cumprindo dispositivo do art. 8º, inc. VII, da IN/STN-01/97 (item 3.33);*

7.4.1.18 *evitar que órgãos e entidades públicos assumam a gestão de fato de programas formalmente repassados a ONG's, com a finalidade de refugir a licitações e concursos públicos e, ainda, favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 (item 3.34);*

7.4.1.19 *identificar alternativa viável, dentre as existentes, para estabelecimento de parcerias com as ONG's e demais entidades interessadas no desenvolvimento de ações relacionadas a programas sociais, a exemplo do Peti, Agente Jovem, Cream, PAIF e Sentinela, tendo em vista a inadequabilidade do convênio para a execução dessas atividades, as quais possuem natureza continuada, em cumprimento ao art. 1º da IN/STN n.º 01/1997 (item 4.6);*

7.4.2 *instruir as câmaras municipais dos municípios que recebem recursos federais no sentido de representarem ao TCU sempre que a municipalidade deixar de notificar os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, da liberação dos recursos federais, descumprindo o disposto no art. 2º da Lei n.º 9.452/1997, em atenção ao comando estabelecido pelo art. 3º dessa lei (item 3.26);*

7.5 *recomendar ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que adote as medidas necessárias para estender as deliberações que vierem a ser encaminhadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a todo o âmbito da administração pública federal, por serem pertinentes para melhorar o alcance dos objetivos de interesse público realizados por meio de convênios, contratos de gestão, termos de parceria e outros ajustes celebrados com organizações não-governamentais;*

7.6 *dar ciência do Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, à Controladoria-Geral da União - CGU, à Prefeitura Municipal de Betim/MG, à Delegacia Regional de Trabalho no Estado de Minas Gerais - DRT/MG, ao Ministério Público do Trabalho no Estado de Minas Gerais e ao Ministério Público Eleitoral no Estado de Minas Gerais;*

7.7 *dar ciência da deliberação resultante desta instrução à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, à Superintendência de Polícia Federal no Estado de Minas Gerais - DPF/MG e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, encaminhando-lhes, conjuntamente, cópia integral do relatório da equipe de auditoria (fls. 493-647) e destes autos processuais;*

7.8 *arquivar este processo, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU."*

9. Após os autos terem sido encaminhados ao meu Gabinete, o sr. Raimundo Gonçalves Rêgo e a associação Lar de Meninas Madalena Medioli apresentaram novos documentos, com vistas a reiterar os argumentos expostos em sede de audiência (fls. 1262/1296 e 1297/1321, vol. principal, respectivamente)

10. Tendo em vista a relevância da matéria tratada nos presentes autos, em 12/7/2011, solicitei, excepcionalmente, a manifestação do Ministério Público atuante junto a este Tribunal acerca das proposições formuladas pela unidade instrutiva, especialmente no que concerne à responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

11. Em cumprimento à solicitação, o Procurador-Geral do *Parquet* especializado, Dr. Lucas Rocha Furtado, expediu o parecer de fls. 1324/1327, vol. principal, lavrado, em essencial, nos seguintes termos:

“Antes de tudo, ressalto o zelo com que foi realizada e relatada, pela Secex/MG, a auditoria de que cuida o presente feito. Trata-se de um trabalho de envergadura, em que, além de ter sido abordado com propriedade o caso concreto em exame, foram apresentadas valiosas contribuições para o aprimoramento, de um modo geral, do controle do polêmico relacionamento entre o poder público e as organizações não-governamentais. Em razão disso, anuo às propostas formuladas pela Secex/MG no sentido de que estes autos sejam levados à Segecex, para avaliação da oportunidade de utilização de suas informações como subsídio à ação de controle de que trata o item 9.2 do Acórdão 601/2009-Plenário, e de que se recomende ao MPOG a adoção das medidas necessárias a estender, a toda a administração pública federal, as deliberações que vierem a ser encaminhadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome neste feito.

Outrossim, alinho-me à unidade técnica quanto ao encaminhamento a ser dado às impropriedades constatadas no presente trabalho de fiscalização. Observo apenas, quanto a este ponto, que, com a edição da Portaria Segecex 13/2011, o tipo de encaminhamento denominado ‘alerta’, previsto na Portaria Segecex 9/2010, foi substituído pela ‘ciência’ aos responsáveis por ‘falhas formais ou descumprimento de leis, normas ou jurisprudência que não tenham ensejado proposta de aplicação de multa nem de determinação’ (artigo 4º). Pelo mesmo motivo, também deve ser comutado para ‘ciência’ o sugerido ‘alerta’ à Câmara Municipal de Betim por falta de representação, ao TCU, ante o descumprimento, pela Prefeitura Municipal de Betim, do comando estabelecido no artigo 2º da Lei 9.452/1997, medida esta que também endosso.

Por fim, com relação às irregularidades apuradas nesta auditoria, posiciono-me igualmente de acordo com o encaminhamento proposto pela Secex/MG, consistente na aplicação, com fulcro no que dispõe o artigo 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, de multas individualizadas aos gestores municipais responsáveis pelo cometimento daquelas transgressões administrativas.

Sobre este tópico, trago à lembrança que, mediante o item 9.1 do referido Acórdão 601/2009-Plenário, o TCU, acatando proposição apresentada por V. Ex.ª, determinou que fossem formados processos apartados de tomadas de contas especiais de modo a apurar as irregularidades e os danos relacionados especificamente a cada uma das três ONGs que celebraram convênios com o Município de Betim (esses apartados foram constituídos e autuados sob os números TC-012.245/2009-0, TC-012.246/2009-7 e TC-012.247/2009-4). Ressalvou-se, porém, naquele mesmo dispositivo do Acórdão 601/2009-Plenário, que, caso sua abrangência assim o justificasse, algumas irregularidades haveriam de ser examinadas nos próprios autos deste TC-026.269/2007-7. Assim, pois, são as irregularidades de caráter abrangente, isto é, aquelas que permearam, de forma geral, os convênios celebrados entre as ONGs e o Município de Betim, que levaram a Secex/MG a propor, nestes autos, a aplicação de multas a gestores daquele município.

Sobre as irregularidades apontadas pela unidade técnica, faço ressalva apenas ao aspecto que se refere à não exigência, pela Prefeitura de Betim, da realização de certame licitatório para

que as ONGs convenientes efetuassem as aquisições de produtos e as contratações de prestação de serviços. Em consonância com o disposto na legislação (artigo 11 do Decreto 6.170/2007, que regulamenta o disposto no artigo 116 da Lei 8.666/1993) e com o que já decidiu o Tribunal sobre a matéria (entre outros, os Acórdãos 353/2005 e 1.777/2005, ambos do Plenário), às entidades privadas que celebram convênios com o poder público não se impõe a realização da licitação propriamente dita, mas, sim, a realização de procedimentos análogos àquele instituto, que atendam aos princípios da igualdade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa previstos na Constituição. Como se constatou, no caso em exame, que os procedimentos adotados pelas ONGs convenientes para as aquisições de produtos e as contratações de prestação de serviços passaram ao largo dos referidos princípios constitucionais, a ressalva que ora faço não se presta a afastar, mas apenas a adequadamente caracterizar a irregularidade em que incorreu a gestão do Município de Betim. Aliás, bem revela a inobservância daqueles princípios a constatação de que as ONGs contrataram mesmas e determinadas empresas com vistas à aquisição de produtos e à prestação de serviços, o que denota direcionamento e favorecimento na realização daquelas despesas.

Constatou-se, ainda, que a celebração de convênios com as ONGs serviu à contratação indireta (dirigida) de pessoal pela Prefeitura de Betim. Essa irregularidade toma relevo ante a constatação de que, em verdade, aquele órgão municipal atuou no comando direto dos programas que deveriam, por força dos convênios, ter sido desenvolvidos pelas próprias ONGs conveniadas.

Tudo isso evidencia, a meu ver, o desvirtuamento dos convênios celebrados pelo Município de Betim, uma vez que, de fato – e na melhor das hipóteses, diga-se –, elas não se prestaram à alegada descentralização da gestão pública para a consecução de uma finalidade pública, mas a mero meio de a administração municipal se esquivar da realização de concursos públicos e de licitações, em flagrante afronta aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, preconizados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, e em desrespeito aos institutos previstos nos incisos II e XXI do mesmo artigo.

Adequada, pois, no meu entendimento, a proposição de aplicação, com fundamento no artigo 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, de multas individualizadas aos gestores municipais responsáveis por essas irregularidades. Esclareça-se que a aplicação dessas sanções constitui penalização autônoma em relação às que poderão advir das tomadas de contas especiais tratadas nos mencionados TC-012.245/2009-0, TC-012.246/2009-7 e TC-012.247/2009-4, processos em sede dos quais foram apresentadas alegações de defesa que visam a descaracterizar irregularidades que não se confundem com as que ora se examinam, vez que aquelas dizem respeito a ocorrências danosas ao erário, a exemplo das realizações de pagamentos por fictícias aquisições de produtos e prestações de serviço e dos desvios de recursos em favor de empresa pertencente ao ex-prefeito municipal de Betim/MG.

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU posiciona-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/MG às folhas 1.254/61, observando, apenas, quanto ao teor daquela proposição, que:

1º) devem ser substituídos por expedientes de ‘ciência’ os ‘alertas’ que a unidade técnica sugere sejam endereçados à Prefeitura Municipal e à Câmara Municipal de Betim/MG;

2º) devem ser substituídas todas as referências à exigência de realização de certame licitatório pelas ONGs convenientes, visando às aquisições de produtos e às contratações de

prestação de serviços, pela exigência de realização, por aquelas entidades, e visando aos mesmos fins, de procedimentos análogos à licitação, que atendam aos princípios da igualdade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa previstos na Constituição.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade, realizada na Prefeitura Municipal de Betim/MG, com vistas a verificar a regularidade na execução de convênios celebrados pelo município com organizações não governamentais (ONG's), entre os anos de 2002 e 2007, financiados com recursos oriundos do Orçamento Federal.

2. A fiscalização, decorrente de solicitação formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, fundada em notícias veiculadas na mídia acerca de irregularidades nos ajustes firmados entre a referida Prefeitura e entidades do terceiro setor, foi autorizada pelo Plenário do TCU por meio do Acórdão 1.803/2007, proferido no âmbito do TC 017.604/2007-5.

3. Consoante noticiado no relatório de auditoria, apreciado por este Plenário mediante Acórdão 601/2009, o escopo dos trabalhos envolveu o exame da regularidade na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) descentralizados ao Município de Betim e, posteriormente, repassados a ONG's por meio de dezoito convênios, no montante de R\$ 6.112.448,28.

4. Ao todo, três foram as organizações favorecidas com os recursos do FNAS, a saber: Núcleo Assistencial Espírita Glacus (conveniente em treze oportunidades, recebendo, no total, R\$ 3.748.448,28), Lar de Meninas Madalena Mediolli (recebeu R\$ 2.093.200,00 em decorrência de três convênios celebrados) e Ponto Contato Nova Canaã Promoção de Bem-Estar Social (celebrou dois convênios, no valor total de R\$ 270.800,00).

5. Os recursos destinados à primeira entidade tiveram por objetivo a condução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), do Projeto Agente Jovem Desenvolvimento Social e Humano (Agente Jovem), do Centro de Referência Especializado de Atenção à Mulher (Cream) e do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico). Já os destinados à segunda e à terceira ONG's visaram, respectivamente, a execução do Programa de Atenção Integral à Família (Paif) e do Programa Sentinela.

6. O exame empreendido pela equipe de auditoria evidenciou irregularidades graves na execução dos ajustes, tais como indícios de fraude e conluio; fuga a procedimentos licitatórios com favorecimento de empresas na aquisição de bens e serviços; irregularidades em pagamentos; desvios de recursos; atos de gestão antieconômicos; pagamentos de despesa sem a devida comprovação da prestação dos serviços; burla à realização de concurso público; descumprimento de legislação trabalhista e violação aos princípios da administração pública. Identificou-se, outrossim, que empresas

e pessoas físicas contratadas pelas ONG's convenientes estavam vinculadas ao financiamento de campanha eleitoral do então prefeito de Betim, Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa.

7. Tais indícios de irregularidades respaldaram a expedição do já mencionado Acórdão 601/2009-Plenário, por meio do qual foi determinada, dentre outras deliberações, a formação de processos apartados de tomadas de contas especiais com vistas a apurar, em processos distintos, as irregularidades relacionadas exclusivamente a cada uma das três ONG's convenientes. Ressalva foi feita, contudo, às irregularidades de caráter mais abrangente, as quais deveriam ser apreciadas nestes mesmos autos.

8. Destarte, em cumprimento ao aresto, foram autuados os processos TC 012.245/2009-0, TC 012.246/2009-7 e TC 012.247/2009-4, que cuidaram, respectivamente, das irregularidades atinentes aos convênios celebrados com as entidades Ponto Contacto Nova Canaã Promoção do Bem-Estar Social, Núcleo Assistencial Espírita Glacus e Lar de Meninas Madalena Mediolí. Tais processos já foram apreciados pelo Tribunal por meio dos Acórdãos 7.360/2010, 3.276/2011 e 7.361/2010, todos da 2ª Câmara, os quais concluíram pela regularidade com ressalva das contas dos responsáveis neles arrolados.

9. Nestes autos, por outro turno, promoveu-se a audiência de diversos responsáveis elencados pela equipe de auditoria, dentre os quais se incluíam gestores públicos municipais e dirigentes das ONG's acima mencionadas. As irregularidades por que cada responsável foi ouvido encontram-se consolidadas no relatório precedente, em que reproduzi excerto da percuente análise empreendida pela unidade técnica.

10. Em apertada síntese, após analisar detidamente as razões de justificativa expostas pelos responsáveis, a Secex-MG, em posicionamento uníssono, entendeu não elididas as seguintes irregularidades:

a) prática de atos destinados a conferir à Prefeitura de Betim o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por ONG's (tendo por objetivo refugir a licitações e concursos públicos; favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, assim como na contratação de pessoal; e, possivelmente, desviar recursos públicos), em desacordo com os princípios que norteiam a administração pública (responsáveis: Carlaile de Jesus Pedrosa, ex-prefeito de Betim; Regina Lúcia Rezende Cunha e Raimundo Gonçalves Rêgo, ex-secretários municipais de assistência social; Helena Tavares da Silva e Letícia Fonseca de Paula Lima, ex-coordenadoras da Divisão Administrativa e Financeira da Secretaria Municipal de Assistência Social);

b) não exigência de realização de certame licitatório pelos convenientes, em desacordo com o ordenamento jurídico vigente (responsáveis: Carlaile de Jesus Pedrosa, Regina Lúcia Rezende Cunha, Raimundo Gonçalves Rêgo, Helena Tavares da Silva e Letícia Fonseca de Paula Lima);

c) favorecimento na contratação, por parte das ONG's, de fornecedores e prestadores de serviço, infringindo o art. 3º da Lei 8.666/1993 (responsáveis: Carlaile de Jesus Pedrosa e Regina Lúcia Rezende Cunha);

d) utilização do Convênio 12.938/05, celebrado com o Núcleo Assistencial Espírita Glacus, para a aquisição de bens e serviços destinados ao órgão gestor do Programa Fome Zero no Município de Betim, em detrimento ao disposto nos artigos 2º e 3º da Lei 8.666/1993 (responsáveis: Carlaile de Jesus Pedrosa e Margareth Melo Rezende Butori, ex-gestora municipal do Programa Fome Zero); e

e) utilização de ONG's para defraudar a realização de concurso público, em desrespeito ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal (responsáveis: Carlaile de Jesus Pedrosa, Regina Lúcia Rezende Cunha e Raimundo Gonçalves Rêgo).

11. Em decorrência, a unidade instrutiva pugna pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 aos responsáveis acima indicados, ante as irregularidades a cada qual imputadas.

12. Esse posicionamento mereceu o aval do Ministério Público junto ao TCU, consoante parecer exarado pelo douto Procurador-Geral, após solicitação por mim efetuada de manifestação do *Parquet*. Nesse particular, assim se posicionou o representante do MP/TCU:

“(...) com relação às irregularidades apuradas nesta auditoria, posiciono-me igualmente de acordo com o encaminhamento proposto pela Secex/MG, consistente na aplicação, com fulcro no que dispõe o artigo 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, de multas individualizadas aos gestores municipais responsáveis pelo cometimento daquelas transgressões administrativas.

(...)

Sobre as irregularidades apontadas pela unidade técnica, faço ressalva apenas ao aspecto que se refere à não exigência, pela Prefeitura de Betim, da realização de certame licitatório para que as ONGs convenientes efetuassem as aquisições de produtos e as contratações de prestação de serviços. Em consonância com o disposto na legislação (artigo 11 do Decreto 6.170/2007, que regulamenta o disposto no artigo 116 da Lei 8.666/1993) e com o que já decidiu o Tribunal sobre a matéria (entre outros, os Acórdãos 353/2005 e 1.777/2005, ambos do Plenário), às entidades privadas que celebram convênios com o poder público não se impõe a realização da licitação propriamente dita, mas, sim, a realização de procedimentos análogos àquele instituto, que atendam aos princípios da igualdade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa previstos na Constituição. Como se constatou, no caso em exame, que os procedimentos adotados pelas ONGs convenientes para as aquisições de produtos e as contratações de prestação de serviços passaram ao largo dos referidos princípios constitucionais, a ressalva que ora faço não se presta a afastar, mas apenas a adequadamente caracterizar a irregularidade em que incorreu a gestão do Município de Betim. Aliás, bem revela a inobservância daqueles princípios a constatação de que as ONGs contrataram mesmas e determinadas empresas com vistas à aquisição de produtos e à prestação de serviços, o que denota direcionamento e favorecimento na realização daquelas despesas.

Constatou-se, ainda, que a celebração de convênios com as ONGs serviu à contratação indireta (dirigida) de pessoal pela Prefeitura de Betim. Essa irregularidade toma relevo ante a constatação de que, em verdade, aquele órgão municipal atuou no comando direto dos programas que deveriam, por força dos convênios, ter sido desenvolvidos pelas próprias ONGs conveniadas.

Tudo isso evidencia, a meu ver, o desvirtuamento dos convênios celebrados pelo Município de Betim, uma vez que, de fato – e na melhor das hipóteses, diga-se –, eles não se prestaram à alegada descentralização da gestão pública para a consecução de uma finalidade pública, mas a mero meio de a administração municipal se esquivar da realização de concursos públicos e de licitações, em flagrante afronta aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, preconizados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, e em desrespeito aos institutos previstos nos incisos II e XXI do mesmo artigo.

Adequada, pois, no meu entendimento, a proposição de aplicação, com fundamento no artigo 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, de multas individualizadas aos gestores municipais responsáveis por essas irregularidades.”

- II -

13. Feita essa breve retrospectiva, passo a tecer minhas considerações acerca do apurado.

14. De início, manifesto minha anuência aos pareceres constantes dos autos. De fato, as justificativas apresentadas em sede de audiência não são hábeis em desconstituir os achados de

auditoria inicialmente apontados pela Secex-MG, no sentido de que houve manipulação de entidades do terceiro setor, por parte de agentes da Prefeitura de Betim, com vistas a efetivamente controlar a prestação de serviços públicos descentralizados mediante convênio, como forma de escapar às formalidades inerentes à administração pública.

15. Consoante analisado no relatório precedente, não foram devidamente elucidados, dentre outros, os indícios de que a Prefeitura agia ativamente indicando fornecedores e prestadores de serviço a serem contratados pelas ONG's, favorecendo um pequeno grupo de empresas; de que o preenchimento de cheques emitidos pelas entidades convenentes se dava de forma centralizada, realizado por pessoa comum às três entidades e vinculada ao município; de que a admissão e gestão de pessoal por tais organizações obedecia a um comando unificado; bem como de que existiam vínculos estreitos entre servidores ou empregados da Prefeitura de Betim e as já referenciadas entidades do terceiro setor.

16. Dentre essas irregularidades, duas me chamaram mais atenção, por bem evidenciarem a interferência de agentes municipais na administração das ONG's convenentes.

17. A primeira delas diz respeito à burla ao instituto do concurso público. Conforme restou demonstrado, os agentes contratados pelas entidades convenentes para a execução dos programas governamentais desempenhavam atividades de caráter permanente, em prédios públicos (Secretaria Municipal de Saúde e Centros Regionais de Assistência Social) e em condição de subordinação hierárquica a servidores públicos da Prefeitura de Betim.

18. Ademais, constatou-se que, embora o vínculo empregatício de cada agente fosse específico para o desempenho das atividades atinentes a um determinado convênio, devendo ser remunerado com os recursos previstos no respectivo ajuste, alguns profissionais não sabiam, sequer, para qual ONG prestavam seus serviços, afirmando, apenas, que seguiam ordens do coordenador do Centro Regional de Assistência Social em que estavam lotados. Tais profissionais, consoante depoimento de uma coordenadora desses centros, conquanto vinculados a uma determinada ONG, atuavam na execução de diversos programas sociais.

19. Diante desse cenário, conforme exposto pela Secex-MG, fica evidente que os profissionais contratados pelas entidades convenentes, em verdade, atuavam como se servidores da Prefeitura de Betim fossem.

20. Essa situação, que por si só configura irregularidade, agrava-se em face dos documentos acostados aos autos pelas entidades Núcleo Assistencial Espírita Glacus e Lar de Meninas Madalena Medioli em suas defesas dando conta de que eram os gestores municipais de Betim quem efetivamente autorizavam a admissão de seus empregados (ou de eventuais prestadores de serviço), definindo sua função, carga horária, salário, data de início e local de lotação; controlavam suas folhas de ponto; aprovavam horas extras e definiam a programação de férias desses agentes.

21. A propósito, bem revela essa intrincada relação o depoimento apresentado pelo presidente do Núcleo Assistencial Espírita Glacus, Sr. Walter Raimundo de Souza, acerca da constatação de que psicólogos e assistentes sociais haviam sido contratados pela entidade sem que fosse atestada a regularidade de seus registros nos respectivos conselhos profissionais. Na oportunidade, consignou o dirigente que *“todas as contratações foram devidamente autorizadas pelos coordenadores da Semas [Secretaria Municipal de Assistência Social], sendo que, também, todas as contratações eram indicadas pela própria Secretaria Municipal de Assistência Social. Desta forma, por serem profissionais indicados pela própria Secretaria, o Núcleo desconhecia se existia inscrição dos mesmos nos respectivos conselhos”* (destaquei).

22. Nesse mesmo sentido, pode-se citar, ainda, a resposta dada pelo presidente do Ponto de Contato Nova Canaã Promoção de Bem-Estar Social sobre a suposta contratação de palestrantes sem a

adequada comprovação de necessidade do evento. Segundo o responsável, *“os cursos foram contratados e negociados pelo Município de Betim, através da Secretaria Municipal de Assistência Social. A entidade simplesmente encaminhava seus funcionários envolvidos no programa, nos dias e horários determinados pela referida Secretaria”* (destaquei).

23. Ora, se a execução dos programas sociais custeados pelo FNAS havia sido delegada a entidades do terceiro setor, não há motivo plausível para que gestores do município indicassem profissionais a serem contratados por tais organizações, tampouco para que controlassem a rotina funcional de cada um desses colaboradores.

24. Outro aspecto que se sobressai dessa ingerência da Administração Municipal na atividade das ONG's convenientes é o favorecimento constatado na contratação de fornecedores e prestadores de serviço por essas entidades.

25. Acerca da matéria, preliminarmente, cumpre registrar, assim como o fez o ilustre Procurador- Geral, que às entidades privadas que celebram convênios com o poder público é prescindível a realização de procedimento licitatório nos moldes prescritos pela Lei 8.666/1993. O ordenamento jurídico confere a esses convenientes a possibilidade de realizar procedimento simplificado nas aquisições de bens e serviços com os recursos recebidos, desde que observados, incondicionalmente, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, como forma de garantir a seleção de proposta mais vantajosa sem praticar qualquer tipo de favorecimento.

26. Não foi isso que ocorreu, contudo, no caso ora em apreço. Conforme já havia sido apurado no relatório final da auditoria, houve dois grupos de empresas preponderantemente favorecidos pelas contratações realizadas, independentemente de quais ONG's as efetuava. O primeiro grupo era formado pelas empresas Bar e Merceria Vinicyos Ltda., Comercial Pãolândia Ltda. e Borello's Padaria e Confeitaria Ltda., as quais, embora com razões sociais diversas, pertenciam a um mesmo grupo empresarial. Já o segundo era composto pelas associações Companhia Cultural Nós Dois, Companhia Alma Dell'Art, Pirandello e Vetor – Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisa e Estudos Sociais, sendo que as duas primeiras também apresentavam estreitos vínculos entre si. Juntas, essas empresas foram destinatárias de aproximadamente 25% de todo o recurso transferido para as três ONG's, o que monta R\$ 1.478.532,27.

27. Destaca-se, mais uma vez, que, assim como na contratação de pessoal, havia participação ativa de servidores municipais em tais procedimentos, vez que documentos acostados aos autos pelas entidades convenientes evidenciam que as solicitações para a contratação desses fornecedores/prestadores de serviços, por vezes, partiam da própria administração municipal. Essa atuação, inclusive, foi corroborada pela Sra. Luciene Aparecida dos Santos Corrêa, Diretora Financeira da empresa Vetor e, também, servidora da Prefeitura de Betim, ao informar à equipe de auditoria que quem efetivamente contratava a empresa Vetor era a Secretaria Municipal de Assistência Social, embora o ajuste formalmente fosse celebrado com as ONG's.

28. Ainda no que tange à aquisição de materiais, não restou devidamente esclarecido o uso do Convênio 12.938/2005 para adquirir itens permanentes destinados ao órgão gestor do Programa Fome Zero no Município de Betim. Conforme se pode verificar do Plano de Trabalho referente ao ajuste, dos R\$ 219.648,00 repassados ao Núcleo Assistencial Espírita Glacus, R\$ 196.854,00 (correspondente a 90%) tinham por fim a aquisição de equipamentos, tais como aparelhos de comunicação, aparelhos de som, mobiliário, equipamento de escritório e equipamento de informática. Evidente, portanto, a intenção da municipalidade de se esquivar do necessário procedimento licitatório.

29. Ante tais considerações, reputo adequada a proposta da unidade técnica, endossada pelo Ministério Público junto ao TCU, de aplicar a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 aos Srs. Carlaile de Jesus Pedrosa, Regina Lúcia Rezende Cunha, Raimundo Gonçalves Rêgo, Helena Tavares da Silva, Letícia Fonseca de Paula Lima e Margareth Melo Rezende Butori. Acolho, outrossim, como razões de decidir, em adição ao disposto neste voto, e no que não contrariá-lo, os fundamentos por ela expendidos em sua análise.

30. Embora não tenha sido quantificado dano ao erário nas tomadas de contas especiais instauradas para apurar os indícios de desvios de recursos decorrente da presente fiscalização, conforme já salientado, as condutas dos Srs. Raimundo Gonçalves Rêgo, Regina Lúcia Rezende Cunha, Helena Tavares da Silva e Letícia Fonseca de Paula Lima não deixaram dúvidas quanto ao controle exercido pela Prefeitura de Betim sobre a execução dos serviços públicos descentralizados às organizações não governamentais. Tais agentes foram responsáveis por autorizar a contratação de pessoal por parte das entidades conveniadas, bem como de seus prestadores de serviço; controlar a atuação funcional desses agentes, mediante apuração de folhas de frequência, programação de férias e liberação de horas extras; e, por vezes, ordenar a compra de produtos e o pagamento de prestadores de serviço.

31. Nesse contexto, em face da amplitude das irregularidades apuradas, a cominação de multa ao Sr. Carlaile de Jesus Pedrosa, ex-prefeito, decorre sua responsabilidade na gestão de recursos federais repassados ao município, haja vista não ser-lhe razoável, conforme preceituado pela unidade técnica, *“furtar-se ao conhecimento, condescendência, vínculo ou liderança de uma situação disposta para atribuir à municipalidade o comando direto de programas que deveriam ser desenvolvidos por organizações do terceiro setor.”*

32. Por fim, a responsabilização da Sra. Margareth Melo Rezende Butori se deve pela utilização do Convênio 12.938/2005 com vistas à aquisição de bens permanentes destinados ao órgão gestor do Programa Fome Zero no Município de Betim.

33. Passando às demais propostas de encaminhamento efetuadas pelas Secex-MG, vejo como adequada a expedição de “alerta” com vistas a notificar a Prefeitura de Betim e a Câmara de Vereadores do Município acerca das irregularidades identificadas. Deve-se, contudo, adequar a redação do dispositivo para “dar ciência”, ante a nova forma de encaminhamento adotada por este Tribunal em seus julgados mais recentes.

34. Acolho igualmente a proposta de se encaminhar os autos à Segecex para subsidiar futuras atuações deste Tribunal. Nada obstante a ação de controle de que trata o item 9.2 do Acórdão 601/2009-Plenário já tenha sido apreciada pelo TCU por meio do Acórdão 734/2012-Plenário, exarado no âmbito do TC 027.709/2010-8, a abrangência do presente trabalho traz contribuições valiosas para uma avaliação da utilização de recursos federais repassados a organizações não governamentais, bem como para oferecer sugestões para o aperfeiçoamento da gestão de tais recursos, sendo oportuna, portanto, a medida.

Isso posto, acolhendo, em essência, os pareceres constantes dos autos, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de julho de 2012.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO Nº 1907/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.269/2007-7.
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Alexandre Eustáquio Martins (547.852.196-53); Arildo Mariano Rego (225.804.501-06); Carlaile de Jesus Pedrosa (108.902.546-72); Cleanto Marcos Pedrosa (129.742.776-91); Companhia Alma Dell' Art (04.712.715/0001-28); Companhia Cultural Nós Dois (06.133.727/0001-23); Cooperativa dos Carreiros de Contagem Ltda. (01.163.619/0001-80); Daniel Leite Fonseca (095.344.826-68); Divino Lourenço da Silva (310.979.446-20); Emanuel Geraldo da Silva (828.783.906-87); Fabrício Fernandes Freire (718.745.856-87); Fernando Antônio Brandão (256.271.396-68); Gilbert Luiz Diniz (856.468.306-72); Gilmar Lembi Mascarenhas (264.210.896-15); Gilson Alves de Melo (663.432.086-15); Gilson Ferreira de Oliveira (029.960.056-43); Helena Tavares da Silva (421.366.526-72); Hudson Antônio de Souza (228.761.206-82); João Augusto Reis (832.136.948-00); Kleyton Arnoud Dutra (036.627.846-02); Kleyton Arnoud Dutra - Me (04.342.806/0001-19); Lar de Meninas Madalena Medioli (03.958.569/0001-52); Leticia Fonseca de Paula Lima (856.480.356-91); Luciene Aparecida dos Santos Corrêa (898.012.706-59); Lumen Fomento Mercantil Ltda. (07.156.701/0001-63); Margareth Melo Rezende Butori (645.802.456-87); Núcleo Assistencial Espírita Glacus (22.737.829/0001-04); Patrus Ananias de Sousa (174.864.406-87); Ponto Contacto Nova Canaã Promoção Bem-estar Social (22.737.746/0001-15); Raimundo Gonçalves Rego (175.329.906-30); Regina Lúcia Rezende Cunha (517.019.956-20); Regina Stela Varela (015.224.506-53); Roberto Gonçalves Rego (325.357.326-53); Rômulo Victor Pinheiro Veneroso (256.468.936-15); Samuel Eloi Batista (061.405.666-73); Servquality Ind. Com. e Serv. Gerais Ltda. (02.912.237/0001-74); Total Limpeza Indústria e Comércio Ltda. (01.867.600/0001-14); Vetor - Instituto de Assessoria, Planejamento, Pesquisas e Estudos Sociais (06.111.535/0001-16); Walfredo Ladeira Senna (070.537.626-53); Walter Raimundo de Souza (328.028.386-87); Wilma Conceição Amaral (863.791.196-04).
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Betim - MG.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - MG (Secex-MG).
8. Advogado constituído nos autos: Marcelo Geraldo dos Santos Rezende (OAB/MG 108.764), Fabiane Aparecida Soares Teixeira (OAB/MG 108.039), Milton Machado (OAB/MG 62.036), Décio Freire (OAB/MG 56.543), e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Betim/MG, em cumprimento ao Acórdão 1.803/2007-Plenário, com finalidade de examinar de acordos celebrados entre o Município e organizações não governamentais (ONG's), no período de 2002 a 2007, cujos financiamentos contemplassem recursos oriundos do Orçamento Federal, em que se analisam as razões de justificativa apresentadas por diversos responsáveis em decorrência do disposto no item 9.1 do Acórdão 601/2009-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentada pelos Srs. Carlaile de Jesus Pedrosa, Regina Lúcia Rezende Cunha, Raimundo Gonçalves Rêgo, Helena Tavares da Silva, Letícia Fonseca de Paula Lima e Margareth Melo Rezende Butori;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis;

9.3. aplicar, com fulcro no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de :

9.3.1. R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) aos Srs. Carlaile de Jesus Pedrosa, Regina Lúcia Rezende Cunha, Raimundo Gonçalves Rêgo, Helena Tavares da Silva, Letícia Fonseca de Paula Lima; e

9.3.2. R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) à Sra. Margareth Melo Rezende Butori.

9.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 13/2011, acerca das seguintes impropriedades constatadas nos presentes autos:

9.4.1. ausência de controle para que fornecedores e prestadores de serviço contratados em decorrência de convênios celebrados com recursos oriundos da União estabeleçam acordos entre si, obtendo vantagens indevidas em relação ao poder público, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no **caput** do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial;

9.4.2. interferência de gestores municipais na autonomia gerencial das ONG's, mediante a indicação de fornecedores e prestadores de serviço a serem contratados, em descumprimento aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no **caput** do art. 37 da CF/1988 e, ainda, ao princípio contábil da entidade e ao princípio jurídico da autonomia patrimonial;

9.4.3. permissão para que servidor, dirigente da Prefeitura Municipal ou responsável pela licitação no âmbito da municipalidade participem, direta ou indiretamente, do certame licitatório ou da execução de obra ou serviço, assim como do fornecimento de bens a ele necessários, descumprindo o inciso III do art. 9º da Lei n.º 8.666/1993 e o princípio da moralidade, prescrito pelo art. 37 da CF/88;

9.4.4. contratação repetitiva dos mesmos prestadores autônomos para serviços contínuos na área-fim das ONG's, descumprindo o Decreto-Lei n.º 5.452/1943, art. 3º, e o Enunciado n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST);

9.4.5. contratação de cursos e palestras sem comprovar a necessidade de realização desses eventos, os documentos probatórios de sua realização (como detalhamento do conteúdo programático e listas de presenças de participantes) e, ainda, o nexo da formação acadêmica e experiência profissional do prestador de serviço em relação ao evento contratado, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, insculpidos na CF/1988, art. 37, **caput**;

9.4.6 contratação de empregados especializados sem certificar quanto a suas inscrições nos respectivos conselhos profissionais, descumprindo as leis que regulam suas atividades, e, especificamente sobre a contratação de psicólogos e assistentes sociais, as Leis 5.766/1971, art. 10, e 8.662/1993, art. 2º, parágrafo único;

9.4.7. inadequação dos projetos básicos referentes a convênios celebrados com organizações não governamentais, os quais não contêm o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, o serviço objeto do ajuste, sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas, e prazos de execução, e, ainda, o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

9.4.8. ausência de critérios objetivos para a seleção das entidades parceiras da Administração, descumprindo os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência (CF/88 – art. 37) e, ainda, do interesse público (Lei 9.784/1999);

9.4.9. ausência de critérios objetivos para comprovar o alcance dos resultados almejados pelos convênios, descumprindo o art. 66 do Decreto 93.872/1986 e ao art. 93 do Decreto-Lei 200/1967;

9.4.10. ausência de formalização dos processos administrativos resultantes de convênios celebrados pela municipalidade, cujos recursos provieram da União, com organizações não

governamentais, entendendo como formalização a devida autuação, protocolização, numeração e abertura de termos iniciais e de encerramento, descumprindo o disposto na Lei 8.666/1993, arts. 38 e 116;

9.4.11. ausência de identificação dos números dos convênios celebrados pela municipalidade com organizações não governamentais, decorrentes de recursos repassados pela União ao Município, nas faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos decorrentes de tais ajustes;

9.4.12. ausência de notificação aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, sempre que recursos federais lhe sejam liberados, no prazo de dois dias úteis contados da data de recebimento dos recursos, descumprindo o art. 2º da Lei 9.452/1997;

9.4.13. não exigência de que as organizações não governamentais regularizem a concessão do benefício vale-transporte, promovendo o desconto legal de 6%, descumprindo o estipulado no art. 4º, parágrafo único, da Lei 7.418/1985;

9.4.14. permissão para que as organizações não governamentais que recebem recursos da União efetuem pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço com cheques não nominativos;

9.4.15. permissão para que as organizações não governamentais que recebem recursos da União utilizem contas bancárias específicas para convênios para operações bancárias diversas da realização desses ajustes, após sua expiração;

9.4.16. permissão para que as organizações não governamentais que recebem recursos da União incorram em despesas com taxas bancárias e com multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos;

9.4.17. gestão de fato de programas formalmente repassados a ONG's, com a finalidade de refugir a licitações e concursos públicos e, ainda, favorecer pessoas na aquisição de bens e serviços, descumprindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no **caput** do art. 37 da CF/1988;

9.4.18. não identificação da alternativa viável, dentre as existentes, para estabelecimento de parcerias com as ONG's e demais entidades interessadas no desenvolvimento de ações relacionadas a programas sociais, a exemplo do Peti, Agente Jovem, Cream, PAIF e Sentinela, tendo em vista a inadequabilidade do convênio para a execução dessas atividades, as quais possuem natureza continuada;

9.5. dar ciência à Câmara Municipal de Betim, com fulcro na Portaria-Segecex n.º 13/2011, quanto à ausência de representação ao TCU, acerca do descumprimento do comando estabelecido no art. 2º da Lei n.º 9.452/1997 (notificar os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no Município, da liberação dos recursos federais), descumprindo o comando estabelecido pelo art. 3º do mesmo diploma legal;

9.6. submeter estes autos à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex, para que avalie a oportunidade de utilizar as informações neles constantes em futuras atuações do Tribunal;

9.7. dar ciência do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à Controladoria-Geral da União (CGU), à Prefeitura Municipal de Betim/MG, à Delegacia Regional de Trabalho no Estado de Minas Gerais (DRT/MG), ao Ministério Público de Trabalho no Estado de Minas Gerais e ao Ministério Público Eleitoral no Estado de Minas Gerais;

9.8. dar ciência da presente deliberação, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, na pessoa de seu Procurador-Chefe, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, à Superintendência de Polícia Federal no Estado de Minas Gerais (DPF/MG) e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, encaminhando-lhes, conjuntamente, cópia integral do relatório da equipe de auditoria e do despacho da Sra. Diretora Técnica da Secex-MG acostados às fls. 493-647;

9.9. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 28/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/7/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1907-28/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JOSÉ JORGE

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral