

Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Guia para Ação
Passo a Passo



Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Guia para Ação
Passo a Passo



2ª Edição

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

São Paulo

2021



Conselho de Administração

Presidente

Synésio Batista da Costa

Vice-Presidente

Carlos Antonio Tilkian

Conselheiros

Antonio Carlos Manssour Lacerda, David Baruch Diesendruck, Eduardo José Bernini, Elizabeth Maria Barbosa de Carvalhaes, Euclésio Bragança da Silva, Fernando Vieira de Figueiredo, Fernando Vieira de Mello, Humberto Barbato Neto, José Eduardo Planas Pañella, Luiz Fernando Brino Guerra, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Rubens Naves e Vitor Gonçalo Seravalli

Conselho Fiscal

Bento José Gonçalves Alcoforado, Rafael Antonio Parri e Sérgio Hamilton Angelucci

Secretaria Executiva

Victor Alcântara da Graça

Ficha Técnica

Texto e edição

Fabio Barbosa Ribas Junior

Colaboração

Juliana Oliveira Mamona, Maria Lucilene de Almeida Santos, Raphael Pereira Marques e Victor Alcântara da Graça

Revisão ortográfica e gramatical

Silvia Campos

Projeto Gráfico

Renata Manzke

Diagramação e Arte

Tre Comunicação

Impressão

Margraf

Tiragem

1.500 exemplares

ISBN

978-65-87569-12-3

Carta do presidente

A agenda dos direitos da criança e do adolescente avançou consideravelmente nas últimas três décadas, acompanhando o pioneirismo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990. Neste mesmo ano, a Fundação Abrinq foi criada com o intuito de defender os direitos da criança e do adolescente, seguindo os principais marcos legais nacionais e internacionais sobre o assunto, atuando com incidência política e desenvolvendo programas e projetos sociais, assim como ações de comunicação e engajamento, que têm como objetivo a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes frente às desiguais realidades dos diferentes territórios brasileiros.

Para que fosse possível garantir a universalização e equidade do acesso aos direitos previstos no Estatuto, foi estabelecida uma série de mecanismos de proteção, gestão e enfrentamento de questões sensíveis à temática da infância e da adolescência, como é o caso dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, responsáveis pela gestão de Fundo Especial com recursos específicos para o desenvolvimento de ações e programas voltados à infância e adolescência, além do Conselho Tutelar, encarregado de zelar pelo cumprimento desses mesmos direitos, funcionando como instâncias de planejamento e controle que todo município brasileiro deve instituir, manter e buscar permanentemente aprimorar.

Todavia, as questões relativas ao universo da criança e do adolescente são dinâmicas e as suas perspectivas se transformam com o decorrer do tempo. A própria legislação foi sendo alterada de acordo com as novas prioridades referentes aos direitos da criança e do adolescente. Exemplo disso, é o recente Marco Legal da Primeira Infância, com enfoque sobre crianças de 0 a 6 anos, ressaltando a importância desta fase do desenvolvimento infantil. Igualmente, o ECA tem assumido novos contornos referentes ao funcionamento dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, além das normas voltadas aos órgãos e entidades responsáveis pela execução de serviços e

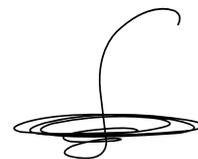
programas de proteção da infância e da adolescência.

Nesse sentido, a Fundação Abrinq almeja contribuir para o alcance desse objetivo de garantia dos direitos devidos à toda criança e adolescente, sendo o presente caderno temático mais um passo nessa direção. Este Caderno, já publicado anteriormente e agora revisado, mantém o seu propósito desde quando foi criado, sendo ele: mostrar, passo a passo, de maneira didática, como o Conselho Municipal, em diálogo contínuo e transparente com o poder público e com a sociedade civil, sob a orientação dos marcos legais pertinentes, deve organizar e fazer funcionar seu Fundo Municipal, tornando-o importante suporte do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com a publicação *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Guia para Ação Passo a Passo*, a Fundação Abrinq busca, uma vez mais, contribuir para qualificar o processo de gestão e aprimoramento da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente em todo o território nacional. Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente devem garantir a prioridade absoluta de recursos às políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, participando ativamente do processo de mobilização, gestão, aplicação e controle dos recursos financeiros do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Se você, como nós, tem a certeza de que só teremos um país melhor quando nossas crianças e nossos adolescentes estiverem protegidos integralmente, esta publicação é toda sua.

Boa leitura!



Synésio Batista da Costa
Presidente

Sumário

08 Introdução

10 Parte I. Fundamentos

10 1. Conceito e natureza jurídica do Fundo

12 2. Criação e regulamentação do Fundo Municipal

13 3. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Fundo

16 4. Fontes de recursos do Fundo Municipal

16 a) Dotações do orçamento municipal e créditos adicionais

16 b) Transferências de órgãos públicos federais ou estaduais

17 c) Doações dedutíveis do Imposto de Renda

22 d) Doações não incentivadas

22 e) Doações de instituições internacionais

23 f) Multas aplicadas pelo Poder Judiciário

23 g) Resultados de aplicações no mercado financeiro

23 5. Critérios para aplicação dos recursos do Fundo Municipal

23 a) Prioridades definidas em lei

24 b) Vedações

25 c) Diagnósticos municipais

26 d) Participação dos doadores na definição de projetos a serem financiados

28 6. Controle e fiscalização do Fundo

28 a) Controle interno: Conselho Municipal e Poder Executivo

29 b) Controle externo: Poder Legislativo e Tribunal de Contas

29 c) Fiscalização pelo Ministério Público

30 d) Controle social

30 7. O Fundo e as Leis Orçamentárias Municipais

31 a) Princípios orientadores da elaboração dos orçamentos públicos

32 b) Plano Plurianual (PPA)

32 c) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

33 d) Lei Orçamentária Anual (LOA)

33 e) Créditos adicionais

33 f) Programas de Trabalho

34 g) Mudanças nas Leis Orçamentárias Municipais

34 h) Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

36 Parte II. Gestão do Fundo Municipal

36 1. Relacionamento entre o Conselho e a Prefeitura na gestão do Fundo

37 2. Gestão política e estratégica do Fundo: atividades do Conselho Municipal

37 a) Elaboração do Plano de Ação Municipal

39 b) Elaboração do Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo

41 c) Encaminhamento de prioridades e programas a serem incluídos nas Leis Orçamentárias Municipais

44 d) Escolha das organizações e ações que serão financiadas com recursos do Fundo

47 e) Formalização de parcerias e autorização para transferência de recursos às organizações executoras

Sumário

- 48 f) Monitoramento e avaliação das ações financiadas pelo Fundo
- 49 g) Aprovação da prestação de contas anual das ações executadas com recursos do Fundo
- 49 h) Divulgação anual das ações realizadas e seus resultados

- 50 **3. Gestão contábil do Fundo: atividades do ordenador de despesas**
- 50 a) Organização de um sistema próprio de controle das receitas e despesas do Fundo
- 51 b) Manutenção de conta bancária específica com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de Fundo Público
- 51 c) Cadastramento do Fundo junto ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) do governo federal
- 52 d) Emissão de recibos para pessoas físicas e pessoas jurídicas que fizerem doações ao Fundo
- 53 e) Envio da Declaração de Benefícios Fiscais para a Receita Federal
- 54 f) Elaboração de Termos de Cooperação entre o Conselho e os doadores
- 54 g) Realização de transferências de recursos e de despesas autorizadas pelo Conselho
- 55 h) Acompanhamento da execução financeira das ações financiadas pelo Fundo
- 56 i) Elaboração de relatórios periódicos e de balanço anual sobre a situação financeira do Fundo

- 57 **Anexo 1. Subsídios para a elaboração ou revisão da lei municipal de criação do Fundo**

- 61 **Anexo 2. Exemplo de inclusão do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo na Lei Orçamentária Municipal**

Introdução



Este guia foi elaborado para auxiliar os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) a gerir os recursos dos Fundos Municipais em sintonia com as normas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e com a legislação que regula a utilização de recursos públicos no País.

O conteúdo do guia está organizado em duas partes:

- Parte I – FUNDAMENTOS: sintetiza os conceitos e as normas legais que regulam o funcionamento do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e que devem orientar o Conselho na sua gestão;
- Parte II – GESTÃO DO FUNDO MUNICIPAL: detalha as atividades que devem ser realizadas pelo Conselho na gestão política e estratégica do Fundo, e pelo

ordenador de despesas nomeado pela Prefeitura Municipal para fazer a administração financeira e contábil do Fundo, sob a coordenação do Conselho.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente possui regras próprias de funcionamento, mas é parte integrante do orçamento público municipal. Sua gestão cabe ao CMDCA, do qual participam representantes locais do poder executivo e da sociedade civil. O Conselho Municipal se configura, portanto, como espaço democrático e legítimo de deliberação sobre o uso de recursos públicos e de controle da aplicação desses recursos para o alcance de um objetivo definido como prioritário na Constituição Federal: a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A boa compreensão das regras de funcionamento do Fundo é condição indispensável para que o Conselho

interaja com os vários agentes que devem ser seus interlocutores e parceiros no processo de deliberação e gestão da aplicação de recursos: o prefeito e os gestores das políticas setoriais do município; os profissionais e os técnicos responsáveis pelas áreas jurídica, financeira e contábil da prefeitura; o ordenador de despesas nomeado pelo Poder Executivo Municipal para ajudar o Conselho na administração financeira do Fundo; os membros da Câmara Legislativa Municipal responsáveis pela formulação e aprovação das leis orçamentárias; os órgãos de controle interno e externo do processo de planejamento e aplicação de recursos públicos; as organizações e os programas locais que atendem o público infantojuvenil e que podem receber recursos do Fundo como suporte para a execução

de ações; os órgãos públicos, as empresas e os cidadãos que podem efetuar repasses ou doações de recursos para o Fundo Municipal; e os munícipes em geral, que são os principais interessados na forma pela qual os recursos públicos (entre os quais aqueles que são alocados no Fundo) serão empregados.

Este guia pressupõe que o fortalecimento das políticas municipais de garantia dos direitos da criança e do adolescente depende da existência de Conselhos qualificados para gerir os Fundos Municipais e para participar de forma ativa e construtiva do processo de elaboração e controle dos orçamentos públicos municipais.

Parte I – Fundamentos

1. Conceito e natureza jurídica do Fundo



Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) são fundos públicos especiais, geridos pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) existentes em cada ente federativo (União, Distrito Federal, Estados e municípios), que recebem recursos provenientes de orçamentos públicos, de doações de pessoas físicas ou jurídicas e de outras fontes, e que têm como finalidade financiar serviços, programas ou projetos voltados à infância e à adolescência.

Definição do Fundo no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

A garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes é uma prioridade absoluta estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal e ratificada no artigo 4º do ECA.

Para que possam ser plenamente concretizadas, as políticas públicas definidas como prioritárias para o desenvolvimento do país precisam ser igualmente priorizadas nos orçamentos públicos. Por isto, o

artigo 4º, parágrafo único, item “d” do ECA determina que a prioridade absoluta pressupõe a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência.

Essa destinação privilegiada de recursos diz respeito ao orçamento público como um todo. Assim, os orçamentos de políticas setoriais como a saúde, a educação, a assistência social e outras devem priorizar o financiamento de serviços, programas e ações voltados à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Para fortalecer esse processo, o ECA estabeleceu, no artigo 88, inciso IV, como diretriz da política de atendimento a manutenção de fundos vinculados aos respectivos CMDCA.

Os fundos devem financiar ações que protejam crianças e adolescentes contra todo tipo de violências ou violações de direitos e que promovam o acesso desse público aos direitos fundamentais definidos no ECA: vida e saúde; liberdade, respeito e dignidade; convivência familiar e comunitária; educação, cultura, esporte e lazer; profissionalização e proteção no trabalho.

Os recursos dos FMDCA podem ser provenientes de diversas fontes e devem ser empregados para atender prioridades locais estabelecidas no Plano de Ação Municipal e detalhadas do ponto de vista técnico-financeiro no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, ambos elaborados pelo respectivo CMDCA. A utilização dos recursos está sujeita obrigatoriamente ao controle interno, que deve ser exercido pelo próprio Conselho e pela Prefeitura Municipal, e ao controle externo, que deve ser exercido pelo Poder Legislativo, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público e pela sociedade civil.

Todos estes pontos estão detalhados ao longo do guia.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) é um Fundo Especial

O FMDCA se configura como um Fundo Especial, cujo conceito é definido na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas para a elaboração e o controle dos orçamentos e dos balanços dos entes federativos. Os artigos 71 a 74 dessa lei merecem destaque.

Segundo o artigo 71, um Fundo Especial é o produto de receitas especificadas que ficam vinculadas à realização de objetivos ou serviços estabelecidos na lei de criação desse tipo de Fundo. Assim, na qualidade de Fundos Especiais, os FMDCA devem ter suas receitas empregadas especificamente para viabilizar políticas, serviços, programas e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Ou seja, a Lei nº 4.320/1964 permite que as receitas do FMDCA em vez de ficarem numa “tesouraria única” do governo sejam destinadas a atender objetivos predeterminados, não podendo ser utilizadas para outra finalidade. São receitas instituídas em lei, com destinação certa e com gestor – no caso, o CMDCA – também definido em lei. Adicionalmente, cabe lembrar que, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei nº 101/2000), os recursos vinculados a uma finalidade específica (como ocorre no caso de um Fundo Especial como o FMDCA) deverão ser usados somente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em ano de exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso dos recursos (artigo 8º, parágrafo único).

O artigo 72 da Lei nº 4.320/1964 estabelece que a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a Fundos Especiais será feita através de dotação consignada na Lei do Orçamento ou em créditos adicionais. Isto significa que os recursos do FMDCA devem estar referidos nas peças do Orçamento Municipal, sejam como previsões

orçamentárias elaboradas e encaminhadas anualmente pelo CMDCA à Prefeitura Municipal e à Câmara Legislativa Municipal para inclusão nas Leis Orçamentárias, sejam como créditos adicionais (recursos que são direcionados ao Fundo após a aprovação da Lei Orçamentária Municipal e que não haviam sido previstos nessa lei).¹

O artigo 73 estabelece que, salvo determinação em contrário da lei que instituiu um Fundo Especial, o saldo positivo deste Fundo, apurado em balanço anual, deverá ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo Fundo. Ou seja, recursos existentes no FMDCA ao final de cada ano permanecerão no Fundo e terão sua utilização no ano seguinte deliberada e determinada pelo CMDCA.

O artigo 74 estabelece que a lei que instituir um Fundo Especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas dos recursos que nele adentram, sem que isto acarrete qualquer impedimento para que o Tribunal de Contas ou órgão equivalente exerça sua atribuição de controle sobre as contas do referido Fundo. Nesse sentido, os artigos 260 a 260-L do ECA definem normas específicas que regulam: as doações dedutíveis do Imposto de Renda que podem ser efetuadas por contribuintes (pessoas físicas e jurídicas); as responsabilidades dos órgãos que administram as contas dos Fundos em relação aos doadores e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF); as tarefas da SRF em relação à expedição de normas e ao controle das informações sobre doações ao Fundo efetuadas por contribuintes do Imposto de Renda; as atribuições do CMDCA em relação à gestão do Fundo; a atribuição do Ministério Público em relação à fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo; a atribuição do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) do governo federal em relação ao cadastramento de informações sobre os Fundos existentes em todos os entes federativos e ao envio dessas informações à SRF. Essas normas são apresentadas e comentadas ao longo do presente guia.

¹ Mais informações sobre créditos adicionais estão disponíveis no item 7.e.

Finalmente, vale frisar que os FMDCA são constituídos por recursos públicos, quaisquer que sejam as fontes de origem desses recursos. Assim, suas receitas devem ser geridas conforme os princípios constitucionais que regem os orçamentos públicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37 da Constituição Federal).

O Fundo deve ser inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)

O Fundo não é um órgão da administração pública municipal nem uma pessoa jurídica. Por isso, sua lei de criação deve especificar que ele será gerido pelo CMDCA e deve indicar o órgão da administração direta ao qual o Fundo estará vinculado para fins administrativos e que deverá apoiar o CMDCA realizando, sob a coordenação deste, a administração financeira e contábil dos recursos.

Embora não tenha personalidade jurídica, o Fundo deve ser inscrito no CNPJ. Esta obrigação está explicitada na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (IN-RFB) nº 1.005/2010, artigo 11, inciso XI. A IN-RFB nº 1.311/2012, artigo 8º-I, inciso I, ratificou esta obrigação e a IN-RFB nº 1.634/2016, artigo 4, inciso X, reafirmou que os fundos públicos a que se refere o artigo 71 da Lei nº 4.320/1964 devem se inscrever no CNPJ.

Muitos Fundos Municipais ainda estão inscritos no CNPJ na condição de filiais de órgãos públicos do Poder Executivo Municipal. Nestes casos, os Conselhos devem providenciar a alteração da inscrição para que eles passem a ser reconhecidos pela Receita Federal como Fundos Públicos que podem receber doações de pessoas físicas e jurídicas, dedutíveis do Imposto de Renda.

2. Criação e regulamentação do Fundo Municipal

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 5.489 municípios brasileiros (98,5%) declaravam possuir, no ano de 2019, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) formalmente instalado. Entre estes, pouco mais de três em cada quatro (78,6%), 4.380 municípios, haviam criado também o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).²

Mesmo considerando que esses dados sobre os Fundos Municipais existentes no Brasil possam conter imprecisões, e que possa ter havido alguma alteração nos últimos anos, certamente é grande o número de municípios que ainda não criaram seus Fundos e cujos Conselhos ainda não estão suficientemente organizados para mobilizar recursos necessários ao fortalecimento das políticas locais.

Os municípios que ainda não possuem o FMDCA devem criá-lo por lei municipal. A simples criação por decreto, portaria ou provimentos administrativos configura procedimento inconstitucional, segundo o artigo 167, inciso IX, da Constituição Federal.

Recomenda-se criar o Fundo Municipal na mesma lei que cria o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar. Uma vez criado o Fundo, a regulamentação de aspectos administrativos que se façam necessários para sua adequada gestão deve ser feita por decreto do prefeito, após diálogo e acordo com o CMDCA.

Na elaboração da lei de criação e em sua regulamentação, devem ser observados os preceitos contidos nos artigos 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/64 e nos artigos 260 a 260-K do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

² Orientações nesse sentido podem ser encontradas em Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Guia para Mobilização de Recursos, disponível em: <https://www.fadc.org.br/publicacoes>

A própria lei de criação do Fundo deve estipular prazo para sua regulamentação pelo prefeito. Ao mesmo tempo, o prefeito deve nomear por meio de portaria o administrador responsável pela gestão contábil do Fundo, que acompanhará a movimentação dos recursos e ordenará despesas sob a coordenação e com a autorização do Conselho.

A experiência cotidiana de contato com Conselhos Municipais de diferentes regiões do país revela que muitos Fundos criados por lei nunca receberam recursos ou costumam receber apenas destinações muito pequenas ou ocasionais. Diversos Fundos possuem contas inativas ou com movimentação muito baixa. Nesses casos, a retomada do significado e da importância das normas que devem regular o funcionamento do Fundo pode ajudar o Conselho a iniciar uma nova etapa na gestão dos recursos que precisam ser mobilizados.

Em vários municípios a lei de criação do CMDCA faz menção ao Fundo, mas não detalha de forma explícita e consistente suas normas de funcionamento. É comum, também, a existência de Fundos criados por lei, mas não regulamentados por decreto municipal, bem como de casos em que a lei de criação e a regulamentação não consideram alterações ocorridas nos últimos anos no ECA, em especial as que foram introduzidas por meio dos artigos 260 a 260-K, relativos ao funcionamento dos Fundos. Nesses casos, o CMDCA deve abrir diálogo com a Prefeitura e a Câmara Municipal para revisão e alteração da lei de criação do FMDCA nos aspectos que forem pertinentes.

3. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Fundo

O papel do Conselho: deliberar sobre políticas públicas

Conselhos de Políticas Públicas são mecanismos participativos que podem conferir à democracia brasileira

mais controle social, mais qualidade e mais transparência nas decisões de interesse coletivo. Contando com Conselhos formados por representantes do governo e da sociedade civil, o Estado pode ampliar sua capacidade para realizar uma gestão pública que contribua efetivamente para a construção de uma sociedade mais desenvolvida, justa e sustentável.

Conforme o artigo 88, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), os Conselhos Municipais têm como atribuição legal deliberar sobre as prioridades de cada município para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, e sobre as ações que devem ser realizadas para que essas prioridades sejam atendidas. Essa atribuição está explicitada no artigo 88, inciso IV, do ECA, segundo o qual os Conselhos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

Deliberar significa decidir. Por ser o Conselho Municipal uma instância de planejamento e controle de políticas públicas, suas decisões devem derivar de consensos fundamentados em diagnósticos consistentes e compartilhados com todos os interessados, sobre problemas e prioridades para o atendimento às necessidades da população. E por ser o Conselho Municipal composto de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil, suas decisões devem ser consideradas como decisões do Poder Público, que se amplia para comportar a participação direta da sociedade e, desta forma, alcançar maior qualidade e legitimidade em suas decisões.

É importante frisar que o fato de os Conselhos serem legalmente definidos como instâncias de deliberação sobre políticas públicas não justifica que eles possam atuar de forma distanciada ou à revelia do Poder Executivo. Pelo contrário, para que suas deliberações sejam consistentes, é essencial que as Secretarias Municipais responsáveis pelas diferentes políticas setoriais estejam tão bem

representadas nele quanto os diversos segmentos da sociedade civil. As decisões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) devem resultar de consensos entre governo e sociedade quanto às ações que devem ser priorizadas para que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam garantidos.

Cabe também destacar que os Conselhos não têm papel executivo em relação às políticas públicas. A execução das ações priorizadas pelo CMDCA cabe às Secretarias ou órgãos municipais que operam serviços e programas normatizados em leis, e às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que prestam atendimento ao público em parceria com o Estado e com o suporte de recursos públicos. O papel central dos Conselhos é exercido antes da execução das políticas (por meio da instauração de um processo permanente de diagnóstico e deliberação sobre as ações a serem executadas), em paralelo à execução das políticas (por meio de monitoramento do processo de execução das ações e dos gastos) e após a execução das políticas (por meio de avaliação periódica dos resultados alcançados pelas ações).

O Conselho como gestor político e estratégico do Fundo

Para desempenhar seu papel deliberativo, os CMDCA contam com uma condição especial: eles são responsáveis pela gestão de um fundo público – o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

Como citado anteriormente, o artigo 88, inciso IV, do ECA estabelece que os Fundos devem ser vinculados aos respectivos CMDCA. O Estatuto deixa evidente que essa vinculação significa que o Fundo deve ser gerido pelos Conselhos (ECA, artigo 214), e que cabe a eles fixar critérios de utilização das receitas do Fundo por meio de planos de aplicação (ECA, artigo 260, § 2º).

No ano de 2010, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) publicou a Resolução

nº 137, cujo artigo 9º descreve as seguintes atribuições dos Conselhos em relação ao Fundo:

- Elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação;
- Promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência, bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) no âmbito de sua competência;
- Elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;
- Elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação;
- Elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação e obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;
- Publicizar os projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo Fundo;
- Monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e balanço anual, garantindo a publicização dessas informações;
- Monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos, bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo;

- Desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo;
- Mobilizar a sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

Transparência na gestão dos recursos do Fundo

É crescente a compreensão de que a consolidação de uma sociedade democrática depende da existência, e do efetivo funcionamento, de mecanismos e práticas que garantam transparência na gestão das políticas e dos recursos públicos.

Nesse sentido, o artigo 260-I do ECA estabelece que o Conselho deve divulgar amplamente à comunidade:

- O calendário de suas reuniões;
- As ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente;
- Os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos do Fundo;
- A relação dos projetos aprovados em cada ano calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto;
- O total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema de Informações para Infância e Adolescência (Sipia);
- A avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos do Fundo.

Essa determinação do ECA está alinhada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo artigo 48, § 1º, inciso II, estabelece que a transparência deve ser assegurada mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

A divulgação do uso dos recursos do Fundo é também determinada pela Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), cujo artigo 7º, inciso VII, estabelece que deve ser dado amplo acesso a informações relativas a implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, determinação esta que, segundo o artigo 2º da mesma lei, inclui também informações sobre ações de interesse público realizadas por entidades privadas sem fins lucrativos com o uso de recursos públicos.

Fica evidente, portanto, que cabe aos Conselhos exercer a gestão política e estratégica do Fundo de forma transparente, ou seja, determinar em quais serviços, programas ou ações os recursos do Fundo serão aplicados, ativar controles que garantam o melhor emprego possível dos recursos e dar ampla publicidade aos resultados gerados.

Gestão contábil do Fundo

Embora seja o responsável legal pela definição das finalidades nas quais os recursos do Fundo serão aplicados, o Conselho não pode ordenar despesas e prestar contas dos recursos do Fundo de forma autônoma ou independente em relação aos mecanismos de administração de recursos que legalmente o Poder Executivo deve adotar.

Sendo o Fundo uma conta pública, para que possa ser movimentado ele deve estar vinculado a uma Secretaria ou órgão público do Poder Executivo. Nos municípios, cabe ao prefeito nomear um administrador contábil que terá como atribuições o monitoramento das receitas, a realização das despesas e o controle da movimentação financeira do Fundo.

O gestor contábil atuará sempre sob a coordenação do Conselho, realizando a movimentação financeira dos recursos disponíveis no Fundo que for necessária para que as deliberações do Conselho sejam concretizadas, e realizando a fiscalização e a prestação de contas da execução financeira desses recursos.

4. Fontes de recursos do Fundo Municipal

Como gestor político do Fundo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) deve conhecer a natureza e as especificidades das diferentes fontes de recursos do Fundo. Desta forma, poderá aferir periodicamente o volume de recursos derivado de cada fonte, avaliar os potenciais e possibilidades a serem explorados, e empenhar-se na mobilização de novos recursos.

a) Dotações do orçamento municipal e créditos adicionais

A primeira fonte de recursos é o próprio orçamento municipal, cujos repasses para o Fundo devem ser realizados pela Prefeitura Municipal. Em alguns municípios esses repasses estão definidos em lei que estabelece um determinado percentual (por exemplo, 1%) da Receita Corrente Líquida

(RCL) do orçamento municipal a ser transferido anualmente para o Fundo.

Segundo a Resolução nº 137/2010, artigo 11, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), recursos consignados no orçamento dos municípios podem ser direcionados ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) para apoiar a execução dos planos de ação elaborados pelos Conselhos dos Direitos.

Trata-se de transferência intragovernamental fundada na Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor no município. O ideal é que essas transferências tenham sido previstas na Lei Orçamentária a partir de propostas do Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo, formuladas e encaminhadas pelo CMDCA ao Poder Executivo, inseridas no Projeto de Lei Orçamentária e aprovadas pela Câmara Municipal.



É possível que, após a aprovação da LOA, a Prefeitura Municipal, em diálogo com o CMDCA, reconheça a necessidade de aportar recursos complementares ao Fundo em decorrência de lacunas no processo de planejamento, dotações insuficientes ou fatos novos que gerem a necessidade de financiamento de ações não previstas. Nesses casos, os recursos deverão ser transferidos como Créditos Adicionais ao Orçamento Municipal, mediante projeto de lei complementar aprovado pela Câmara Municipal.

Cabe frisar que a destinação de recursos do Orçamento Municipal ao FMDCA não desobriga a Prefeitura Municipal de prever recursos nos orçamentos das Secretarias Municipais (saúde, educação, assistência social, cultura etc.) que garantam a execução de serviços, programas

e ações que essas áreas devem oferecer ao público infantojuvenil.

Nesse sentido, é importante que o CMDCA dialogue com a Prefeitura e com as Secretarias Municipais sobre possíveis articulações entre os orçamentos das políticas setoriais e o orçamento do Fundo que favoreçam a integração das ações no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)

b) Transferências de órgãos públicos federais ou estaduais

Os recursos do Fundo Municipal também podem ser provenientes dos orçamentos da União ou do Estado, por exemplo, por meio de transferências do tipo fundo a fundo.

Neste caso, trata-se de transferências realizadas de um nível de governo para o outro. A concretização do princípio de descentralização político-administrativa previsto no artigo 88, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), depende do empenho e das condições dos municípios para assumir suas responsabilidades pela execução de programas e serviços. A descentralização pode ser facilitada pela existência de parcerias que envolvam transferências de recursos do Fundo Nacional ou do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente para os Fundos Municipais.

Nesse sentido, é importante que o CMDCA mantenha diálogo com o Conselho Nacional e com o Conselho Estadual, para estar atento às possibilidades e condições para que essas transferências ocorram.

c) Doações dedutíveis do Imposto de Renda

Uma importante fonte de recursos para os Fundos Municipais são as doações dedutíveis do Imposto de Renda Devido, que podem ser efetuadas por cidadãos e empresas conforme normas estabelecidas no ECA e nas Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil.

É muito importante que os membros do CMDCA tenham uma boa compreensão dessas normas, para que possam informá-las corretamente à sociedade, em especial aos cidadãos e às empresas privadas que, por lei, podem efetuar as doações dedutíveis do Imposto de Renda, mas que muitas vezes desconhecem essa possibilidade.

Conceito de doação incentivada

O termo doação pode causar alguma confusão por estar tradicionalmente associado a uma decisão espontânea de um cidadão ou de uma organização de transferir valores ou bens de sua propriedade para uma causa ou uma organização social.

Porém, no caso das doações incentivadas não se trata de desembolso que o doador efetua fazendo uso de seus próprios recursos, mas de destinações que podem ser

deduzidas do Imposto de Renda. A doação incentivada ao Fundo é uma prerrogativa legal do contribuinte (pessoa física ou pessoa jurídica) de direcionar para um ou mais Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) uma parcela do seu Imposto de Renda Devido, nos limites previstos em lei. Caso o contribuinte não faça uso desse dispositivo legal, a parcela que poderia ter sido deduzida de seu imposto será necessariamente transferida para o Tesouro Nacional.

Cabe destacar que, sendo o Fundo uma conta pública, quaisquer doações, incentivadas ou não, adquirem o status de recurso público quando adentram no Fundo, estando subordinadas às normas legais que regem a gestão dos recursos públicos. Portanto, apesar de serem provenientes de entes privados, as doações ao Fundo não se configuram como mecanismo de financiamento de ações sociais por parte de particulares.

O financiamento privado ocorre quando pessoas ou empresas direcionam recursos próprios diretamente para organizações da sociedade civil que atendem crianças e adolescentes. Esse tipo de financiamento pode se desenvolver por meio de acordos ou convênios realizados entre doadores e organizações da sociedade civil, levando-se em conta objetivos e interesses de ambas as partes.

As doações ao Fundo, incentivadas ou não, serão usadas para financiamento público de ações previamente priorizadas pelos Conselhos e que serão controladas por estes. Contudo, isto não exclui a possibilidade de que a sociedade civil, incluídos os doadores, dialogue com os Conselhos sobre as prioridades e ações nas quais os recursos destinados ao Fundo devem ser aplicados.

As doações incentivadas e o conceito de civismo tributário

Impostos levam esse nome porque a legislação estabelece a obrigatoriedade de seu pagamento por parte dos contribuintes.

Com efeito, o Estado não funcionará se os impostos não forem arrecadados. Por seu turno, os cidadãos não terão condições de vida adequadas se os recursos públicos não forem bem administrados e corretamente empregados. Isto requer o funcionamento efetivo da democracia com seus mecanismos de controle social. No Brasil atual, mais do que nunca, a sociedade está exigindo que os recursos públicos sejam geridos de forma transparente, com base em prioridades bem definidas e em planos de ação qualificados.

A lógica das destinações incentivadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente é simples: em vez de o contribuinte pagar o valor total do Imposto de Renda Devido para a Receita Federal, um percentual desse imposto pode ser repassado para um ou mais Fundos de sua livre escolha. O valor destinado, que deixa de entrar nos cofres públicos da União, compensa, via isenção fiscal, a parte do imposto devido que não foi recolhida para efeitos de quitação do contribuinte junto ao fisco.

Porém, a doação aos FMDCA tem um significado mais amplo. Ao destinar recursos a esses Fundos, os cidadãos e as empresas têm uma oportunidade de exercer participação social cidadã, pois decidem conscientemente que uma parte de seu Imposto de Renda será direcionada para ações definidas pela Constituição Federal como prioritárias, cuja execução e resultados poderão acompanhar.

Por isso, essas destinações podem ser definidas como uma forma de civismo tributário dos contribuintes: neste caso, o dever de pagar impostos transforma-se em ato de participação democrática no processo de execução de políticas públicas.

Regras para destinações incentivadas de pessoas físicas

Segundo o artigo 260, inciso II, do ECA, as doações de pessoas físicas aos Fundos podem ser integralmente

deduzidas do Imposto de Renda até o limite de 6% do valor devido.

Apenas pessoas que fazem a Declaração de Ajuste Anual pelo formulário completo de declaração do Imposto de Renda podem deduzir do imposto devido os valores encaminhados aos Fundos. Para tanto, a declaração não pode ser apresentada em formulário físico ou ser entregue fora do prazo.

Os contribuintes que declaram pelo formulário simplificado utilizam um desconto-padrão dos rendimentos tributáveis, associado a um valor-limite, em substituição a todas as deduções legais da declaração pelo formulário completo, sem necessidade de comprovação. Por isso, quem utiliza o formulário simplificado não pode utilizar o incentivo fiscal que possibilita a dedução de doações aos Fundos.

Fazendo uso do formulário completo da declaração, podem efetuar destinações incentivadas tanto as pessoas físicas que têm imposto a pagar como aquelas que têm direito à restituição.

As pessoas que têm imposto a pagar e fizerem a doação, descontarão do valor a pagar a quantia que tiverem doado ao Fundo, até o limite de 6% do imposto devido. No exemplo hipotético da tabela a seguir, uma pessoa que está fazendo sua declaração de Imposto de Renda verifica que, após descontar as deduções permitidas em lei, como valores recolhidos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), gastos com dependentes, despesas médicas etc., o valor de seu imposto devido é R\$ 10.000,00. Neste caso, o ECA permite que ela faça uma destinação incentivada de até R\$ 600,00 (equivalente a 6% do seu imposto devido). Como o total do seu imposto retido na fonte foi de R\$ 9.000,00, ela ainda teria um imposto a pagar de R\$ 1.000,00. Porém, caso essa pessoa faça uma doação ao Fundo no limite máximo de 6% do imposto devido (que neste caso equivaleria a R\$ 600,00), precisaria pagar à Receita Federal apenas mais R\$ 400,00.

A. Imposto devido pela pessoa física	R\$ 10.000,00
B. Imposto retido na fonte	R\$ 9.000,00
C. Imposto a pagar sem doação ao Fundo (A menos B)	R\$ 1.000,00
D. Dedução de incentivo para doação ao Fundo (até 6% do Imposto de Renda Devido)	R\$ 600,00
E. Imposto a restituir	R\$ 0,00
F. Saldo do imposto a pagar se a doação ao Fundo for de R\$ 600,00	R\$ 400,00

Pessoas que têm imposto a restituir e fizerem a doação ao Fundo, terão o valor de sua restituição

aumentado até o limite de 6% do imposto devido. Por exemplo:

A. Imposto devido pela pessoa física	R\$ 10.000,00
B. Imposto retido na fonte	R\$ 11.000,00
C. Imposto a restituir sem doação ao Fundo (B menos A)	R\$ 1.000,00
D. Dedução de incentivo para doação ao Fundo (até 6% do Imposto de Renda Devido)	R\$ 600,00
E. Imposto a restituir se a doação ao Fundo for de R\$ 600,00	R\$ 1.600,00
F. Saldo do imposto a pagar	R\$ 0,00

No exemplo hipotético da tabela, a pessoa teve um valor retido na fonte maior que o valor de seu imposto devido, tendo direito a uma restituição de R\$ 1.000,00. Caso ela faça uma doação ao Fundo de R\$ 600,00, (equivalente a 6% do imposto devido), esse valor será acrescentado à sua restituição.

Ou seja, em ambos os casos (imposto a pagar ou a restituir) as doações ao Fundo não aumentarão nem

diminuirão o valor que as pessoas físicas têm a pagar ou a receber.

As pessoas físicas devem ter claro que a realização de doações incentivadas ao Fundo não prejudica outras deduções de despesas com saúde, educação, dependentes, previdência privada ou pensão alimentícia.

Vale ressaltar que o limite de 6% do Imposto de Renda Devido não se aplica apenas à doação efetuada aos FMDCA, mas inclui também outros incentivos fiscais:

- Doações aos Fundos dos Direitos do Idoso;
- Contribuições em favor de projetos culturais (Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet);
- Doações para incentivo a atividades audiovisuais (Lei nº 8.685/93);
- Doações previstas na Lei Federal de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438/06).

Ou seja, o conjunto das deduções relativas a destinações aos FMDCA e a contribuições relacionadas aos outros incentivos fiscais acima indicados está limitado a 6% do Imposto de Renda Devido que for apurado na Declaração de Ajuste Anual da Pessoa Física. A exceção fica por conta de doações ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD), instituídos pela Lei Federal nº 12.715/2012. As pessoas físicas podem deduzir até 1% do Imposto de Renda Devido para doações efetuadas a cada um desses dois programas, sendo que esses dois tipos de doação não estão sujeitos ao limite global de 6% acima referido.

Assim, por exemplo, caso uma pessoa tenha contribuído durante o ano-calendário com 3% do seu Imposto de Renda Devido para um FDCA, e com outros 3% para um Fundo dos Direitos do Idoso ou para projetos chancelados pela Lei Rouanet, não terá direito a fazer nova doação de mais 3% do Imposto de Renda Devido para o FMDCA, em virtude de já ter alcançado o limite máximo de 6%. Porém, poderá fazer uma doação de mais 1% do seu Imposto de Renda Devido para um projeto chancelado pelo Pronon ou pelo Pronas/PCD.

Para fazer a destinação incentivada ao Fundo, as pessoas físicas têm duas possibilidades:

1) Realizar a destinação durante o ano-calendário

Neste caso, a destinação deve ser feita até o último dia do mês de dezembro do ano-calendário e será deduzida, até o limite de 6% do Imposto de Renda Devido, na Declaração de Imposto de Renda que será realizada no ano seguinte. Por exemplo, uma destinação realizada em 2021 deverá ser deduzida na declaração de ajuste a ser realizada em 2022. Assim, para fazer uma doação que possa ser deduzida do Imposto de Renda Devido, o contribuinte deve fazer uma estimativa do valor de seu imposto devido e do valor do imposto a pagar, para projetar um valor que não ultrapasse o limite de 6% do Imposto de Renda Devido. Para isto, poderá utilizar o simulador que a Receita Federal disponibiliza em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>.

2) Realizar a doação diretamente no momento da declaração do Imposto de Renda

Como previsto no artigo 260-A do ECA, a pessoa física pode optar pela doação diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual. Porém, neste caso o limite de dedução do Imposto de Renda Devido é de 3%, observado o limite global de 6% para a dedução das destinações realizadas no ano-calendário. Ou seja, se o contribuinte já fez destinações dedutíveis até 31 de dezembro do ano-calendário que alcançaram 6% do imposto devido, não poderá efetuar outras destinações dedutíveis do Imposto de Renda até o último dia útil de abril do ano seguinte, que é o prazo final para a entrega da declaração. A Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.311/2012 regulou a doação realizada diretamente na declaração de ajuste anual. O valor que pode ser doado ao Fundo pela pessoa física no ato da declaração do Imposto de Renda é calculado automaticamente pelo Programa de Declaração fornecido pela Receita Federal, tendo por base o limite de 3% do Imposto de Renda Devido e os dados informados pelo contribuinte sobre suas

receitas, imposto retido na fonte e demais gastos que possam ser deduzidos do Imposto de Renda Devido.

Regras para destinações incentivadas de pessoas jurídicas

Segundo o artigo 260, inciso I, do ECA, as pessoas jurídicas podem fazer doações aos Fundos que podem ser integralmente deduzidas do Imposto de Renda até o limite de 1% do valor devido.

Apenas empresas que são tributadas pelo lucro real podem deduzir do Imposto de Renda Devido os valores doados aos Fundos. As microempresas e as empresas tributadas pelo lucro presumido ou arbitrado não podem fazer essa dedução.

Segundo o artigo 260-B do ECA, empresas que apuram o imposto trimestralmente podem deduzir a doação

do imposto devido no trimestre; aquelas que apuram o imposto anualmente, podem deduzi-la do imposto devido mensalmente e no ajuste anual.

Para estimar o valor da doação que poderá deduzir do imposto a pagar, a empresa deve estimar o valor líquido final de seu lucro real e aplicar a esse valor a alíquota de 15% (percentual vigente até a publicação deste material) para chegar ao cálculo de seu imposto devido. Caso a empresa apure um lucro real superior a R\$ 20.000,00 mensais (ou R\$ 240.000,00 anuais), a legislação prevê a incidência de um adicional de Imposto de Renda sobre o valor excedente, ao qual deve ser aplicada uma alíquota de 10%. A doação ao Fundo que a empresa poderá deduzir corresponderá a 1% do Imposto de Renda Devido, excluído o adicional.

Por exemplo:

Total do lucro real obtido pela empresa no ano em questão	R\$ 300.000,00
Parcela do lucro total que excede R\$ 20.000,00 mensais ou R\$ 240.000,00 no ano em questão	R\$ 60.000,00
Imposto devido (obtido pela aplicação da alíquota normal de 15% sobre o lucro real total)	R\$ 45.000,00
Imposto adicional (obtido pela aplicação da alíquota de 10% sobre a parcela de lucro excedente)	R\$ 6.000,00
Total do imposto devido	R\$ 51.000,00
Valor da doação dedutível (limite de 1% sobre o imposto devido, excluído o imposto adicional)	R\$ 450,00

No caso das pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real, o limite de 1% para doação de deduções aos FMDCA não concorre com nenhum outro tipo de incentivo. Ou seja, as empresas que fazem doações incentivadas a esses Fundos podem também utilizar outros benefícios fiscais, como:

- Doações no limite de 1% do Imposto de Renda Devido para os Fundos dos Direitos do Idoso;
- Doações para projetos culturais (Lei nº 8.313/91, Lei Rouanet);
- Doações para incentivo a atividades audiovisuais (Lei nº 8.685/93);
- Doações ao Pronon e ao Pronas/PCD, instituídos pela Lei Federal nº 12.715/2012;
- Doações, até o limite de 2% do lucro operacional antes de computada a sua dedução, efetuadas diretamente a entidades civis legalmente qualificadas como Organizações Sociais (OS) ou como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Doação de bens

Tanto as pessoas jurídicas como as pessoas físicas podem fazer doação de bens ao FMDCA e deduzi-la do Imposto de Renda Devido até os respectivos limites indicados anteriormente. O artigo 260-E do ECA e a IN-RFB nº 1.311/12, artigo 5º, estabelecem requisitos para os doadores usufruírem deste benefício fiscal, referentes à comprovação da propriedade dos bens, à informação da doação na declaração de bens e direitos enviada pelo doador à Receita Federal e à forma de estimativa dos valores dos bens que estão sendo doados.

Quando forem bens permanentes, os mesmos se tornarão parte do patrimônio do município e serão disponibilizados pelo CMDCA para o apoio ao desenvolvimento de ações do SGDCA. Se forem bens de consumo, poderão igualmente apoiar ações desse Sistema, cabendo ao Conselho definir prioridades e

critérios para sua distribuição a organizações locais, ou solicitar o apoio da Prefeitura para leiloá-los. Os recursos resultantes do leilão devem ingressar no FMDCA e ter sua aplicação decidida pelo Conselho.

d) Doações não incentivadas

Pessoas físicas que não têm imposto a pagar ou que fazem a declaração do Imposto de Renda pelo modelo simplificado de declaração também podem fazer doações ao FMDCA de sua escolha. Porém, nestes casos trata-se de doações com recursos próprios, cujo valor, decidido pelo próprio doador, não recebe qualquer tipo de incentivo fiscal.

O mesmo acontece com as pessoas jurídicas que, por lei, não podem efetuar doações incentivadas: empresas tributadas com base no lucro presumido ou no lucro arbitrado; empresas instaladas em Zona de Processamento de Exportação (ZPE), voltadas essencialmente para o mercado externo e que fruem de incentivos fiscais especiais; e empresas optantes pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples).

Incluem-se, também, doações de entidades nacionais não governamentais e sem fins lucrativos, direcionadas aos Fundos para apoio a ações voltadas à defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

O Fundo pode também receber bens ou recursos sob a forma de legado (transferência realizada por meio de testamento).

Cabe frisar que, assim como as doações dedutíveis do Imposto de Renda, as doações não incentivadas também se tornam recurso público assim que adentram ao Fundo, não cabendo, portanto, considerá-las como financiamento direto de ações sociais por doadores privados.

e) Doações de instituições internacionais

Organizações governamentais ou não governamentais situadas em outros países também podem efetuar doações aos Fundos.

Embora esta não seja, historicamente, uma fonte significativa de recursos para os Fundos Municipais, municípios sintonizados com normativas internacionais sobre os direitos de crianças e adolescentes, e que mantenham diálogo com organizações estrangeiras que atuam nessa área, podem buscar doações para seus Fundos por meio de convênios ou acordos firmados com essas organizações.

f) Multas aplicadas pelo Poder Judiciário

O artigo 214 do ECA determina que os valores decorrentes de multas aplicadas e recolhidas pelo Poder Judiciário devem ser revertidos para o Fundo gerido pelo Conselho do respectivo município.

As multas podem ser aplicadas em casos de infração administrativa e de crimes em espécie descritos no ECA (artigo 228 e seguintes, até o artigo 258-C), por exemplo omissão na comunicação de maus-tratos contra crianças ou adolescentes às autoridades competentes, hospedagem de criança ou adolescente em hotel ou motel desacompanhado dos pais ou sem autorização escrita destes, venda ou entrega de bebida alcoólica para crianças ou adolescentes etc.

As multas que não forem recolhidas até 30 dias após o trânsito em julgado da decisão serão exigidas por meio de execução promovida pelo Ministério Público.

g) Resultados de aplicações no mercado financeiro

Recursos que permanecerem na conta bancária do Fundo enquanto não forem direcionados para execução de ações por parte de organizações da rede de atendimento de crianças e adolescentes devem ser devidamente aplicados no mercado financeiro, em conformidade com a legislação pertinente.

Segundo o artigo 260-C do ECA, os recursos do Fundo devem ser mantidos em instituição financeira pública. No que se refere à forma de aplicação, vale lembrar que a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 30, que os municípios têm autonomia para aplicar suas rendas, sem

prejuízo do dever de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei. Nesse sentido, é recomendável que o CMDCA verifique se existem normas ou orientações estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal ou pela Câmara Municipal para aplicação financeira de recursos disponíveis nas contas públicas do município e para contabilização das aplicações, resgates e rendimentos.

5. Critérios para aplicação dos recursos do Fundo Municipal

a) Prioridades definidas em lei

Segundo o artigo 260, § 1º-A, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos do Fundo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) deve-se necessariamente considerar as disposições contidas em duas políticas públicas nacionais: 1) Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; 2) Plano Nacional pela Primeira Infância.

O primeiro desses planos foi elaborado conjuntamente pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e contém princípios e orientações voltados à superação da cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e à preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo ECA.

O segundo foi elaborado em 2010 a partir de mobilização promovida pela Rede Nacional pela Primeira Infância e busca retratar a situação da primeira infância no Brasil, valorizar a importância dessa etapa da vida e destacar as ações que as políticas setoriais (saúde, educação, assistência social e outras) devem realizar para garantir a proteção e o desenvolvimento das crianças de 0 a 6 anos de idade. Mais recentemente, a Lei nº 13.257/2016 consolidou a importância desse tema ao estabelecer princípios e diretrizes que devem ser adotados pelas

políticas públicas para o cuidado com os primeiros anos de vida, os quais foram incluídos no ECA.

Para ressaltar o caráter prioritário do direito à convivência familiar, o artigo 260, § 2º, do ECA, estabelece que, ao fixar critérios de aplicação das receitas do Fundo, os Conselhos devem direcionar necessariamente um percentual desses recursos para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes, e para programas de atenção integral à Primeira Infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade.

Como indicado no artigo 260, § 1º-A, do ECA, questões relacionadas à Primeira Infância devem ser consideradas pelo CMDCA na definição das prioridades para aplicação dos recursos do Fundo, embora não tenha sido estabelecida como obrigatória a reserva de um percentual dos recursos do Fundo para financiamento de ações nessa área. Dada a reconhecida importância da Primeira Infância, as questões e as ações a ela vinculadas devem receber atenção especial nos diagnósticos locais que fundamentarão os Planos de Ação e os Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo, a serem elaborados pelo CMDCA.

Outra área de destinação obrigatória de recursos do Fundo foi estabelecida pela lei nº 12.594/2012 (que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase). O artigo 31 dessa lei determina que os Conselhos devem definir anualmente o percentual de recursos dos Fundos que serão aplicados no financiamento do processo de execução de serviços ou programas de medidas socioeducativas para adolescentes que tenham praticado ato infracional, em especial na capacitação de profissionais das organizações que operam esses programas e na implementação e no aprimoramento de seus sistemas de informação e avaliação.

b) Vedações

Os recursos do Fundo Municipal devem ser empregados para financiar ações prioritárias para a garantia dos

direitos de crianças e adolescentes. No entanto, algumas vedações devem ser observadas.

O Fundo não deve ser empregado para pagamento de despesas necessárias ao funcionamento do Conselho Municipal e do Conselho Tutelar.

O artigo 134, parágrafo único, do ECA, estabelece que os recursos necessários para o funcionamento do Conselho Tutelar e para remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares devem ser previstos na Lei Orçamentária Municipal. O entendimento de que cabe ao município prover recursos materiais e humanos necessários ao funcionamento dos Conselhos Tutelares foi confirmado em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) emitida em julho de 2013, em resposta ao Recurso Extraordinário nº 488.208, interposto pelo Ministério Público contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que desobrigava determinado município a custear a instalação e a operação de seus Conselhos Tutelares.

Nessa mesma direção, a Resolução nº 137/2010, artigo 16, incisos II e III, do Conanda, veda a utilização dos recursos do Fundo para pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar, bem como para manutenção e funcionamento dos CMDCA.

Os recursos do Fundo também não devem ser usados para o financiamento, em caráter continuado, de ações das políticas públicas sociais básicas que disponham de fundo específico, como saúde, educação e assistência social. Esta vedação está indicada na Resolução nº 137/2010, artigo 16, inciso IV, do Conanda. Sua justificativa se assenta no fato de que as políticas sociais básicas têm caráter permanente e orçamentos próprios (com percentuais garantidos por lei, nos casos da saúde e da educação); assim sendo, a oferta das políticas básicas para a população não pode depender de recursos provenientes de um Fundo Especial que foi criado para financiar políticas especiais e que possui receitas instáveis. A vedação anteriormente indicada

não impede, contudo, que seja buscada uma necessária articulação entre as ações das políticas sociais básicas, financiadas com seus orçamentos próprios, e as ações de proteção especial, financiadas com recursos do Fundo, tendo em vista a melhoria da qualidade do conjunto das ações do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Quanto à instabilidade das receitas do Fundo, esta tem sido, de fato, uma tendência verificada em muitos municípios, a despeito da determinação do artigo 4º do ECA quanto à obrigatoriedade da destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência. Cabe considerar, contudo, que a instabilidade, constância ou previsibilidade dessas receitas pode depender, em boa medida, da capacidade do CMDCA para ativar fontes de receitas, ampliar a captação de recursos e monitorar as receitas e despesas do Fundo ao longo dos anos.

A Resolução nº 137/2010, artigo 16, inciso V, do Conanda também veda o uso do Fundo para investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência. Por suposto, este inciso busca garantir que os recursos do Fundo não sejam empregados para financiar itens de despesas que devem ser cobertos pelos orçamentos das políticas sociais básicas do município. Contudo, dada a limitação dos orçamentos de muitos municípios, especialmente aqueles situados nas regiões mais críticas do país, cabe a cada Conselho Municipal avaliar em que medida recursos disponíveis no Fundo Municipal devem articular-se aos orçamentos municipais para que seja possível preservar ou garantir espaços de proteção de crianças e adolescentes em situação de risco ou sob violação de direitos, conforme determinado pela Constituição Federal e pelo ECA.

A Resolução nº 71/2001 do Conanda destaca que os Fundos Municipais existem para garantir a execução de

programas de proteção e programas socioeducativos direcionados a crianças e adolescentes, não podendo ser empregados para a manutenção das entidades sem fins lucrativos que oferecem esses programas.

As duas últimas vedações anteriormente citadas têm o mesmo fundamento já mencionado: o Fundo foi criado para financiar ações de proteção e garantia de direitos, e não para, isoladamente, prover a infraestrutura ou a manutenção permanente de políticas ou programas. Organizações governamentais devem buscar custear esses itens com seus respectivos orçamentos públicos; entidades sociais privadas devem custeá-los com recursos próprios.

Para orientar suas decisões quanto à aplicação dos recursos do Fundo, o CMDCA precisará dispor de critérios e informações que lhe permitam conceituar e diferenciar com clareza, em cada caso, itens de despesa que podem estar relacionados exclusivamente à esfera da execução de ações daqueles que se configuram tipicamente como ligados à manutenção de organizações.

c) Diagnósticos municipais

Como recomendado na Resolução nº 137/2010, artigo 9º, do Conanda, a gestão do Fundo Municipal deve estar fundamentada em diagnósticos sobre a situação da infância e da adolescência, realizados e atualizados periodicamente pelo CMDCA.

O Brasil é um país que apresenta grande diversidade econômica e social entre suas regiões, Estados e municípios. É raro o município que não seja também marcado por significativa diversidade entre suas zonas, distritos e bairros. Por isso, conhecer a realidade vivida pelas crianças, adolescentes e famílias em cada território é essencial para que as decisões sobre a aplicação dos recursos do Fundo sejam bem orientadas.

Diagnósticos qualificados ajudarão o CMDCA a propor a criação de novos serviços, o aprimoramento de programas

existentes, o direcionamento de ações para territórios ou segmentos da população ainda não alcançados.

Realizados pelos Conselhos em diálogo colaborativo com representantes das Secretarias Municipais e das organizações da sociedade civil, os diagnósticos poderão indicar ações a serem executadas não apenas com recursos do FMDCA, mas também com recursos dos orçamentos de políticas setoriais como a saúde, a educação e a assistência social.

d) Participação dos doadores na definição de projetos a serem financiados

Buscando promover a ampliação de recursos dos Fundos, a Resolução nº 137/2010, artigo 12, § 1º, do Conanda, abriu a possibilidade de que pessoas físicas e pessoas jurídicas possam escolher, dentre as prioridades do Plano de Ação aprovado pelo Conselho, aquela ou aquelas de sua preferência para a aplicação dos recursos a serem doados. Na verdade, essa norma regulou uma prática até então comum na gestão dos Fundos pelos Conselhos.

A mesma Resolução instituiu, no artigo 13, § 1º e § 2º, o mecanismo da chancela de projetos, que consiste em autorização que o Conselho pode conceder para que organizações não governamentais busquem captar recursos junto a pessoas físicas e jurídicas. Uma vez doados ao Fundo, esses recursos são repassados para financiamento de projetos das organizações captadoras que tenham sido aprovados pelo Conselho. O artigo citado prevê ainda, no § 3º, que o Conselho deverá reter no Fundo um percentual de, no mínimo, 20% do valor captado pelas entidades.

A legalidade desses artigos da Resolução nº 137/2010 do Conanda foi questionada pelo Ministério Público Federal, por meio da Ação Civil Pública nº 33787-88.2010.4.01.3400. Em setembro de 2011, a Justiça Federal emitiu decisão, em primeira instância, favorável ao Ministério Público. O Conanda, por meio da Advocacia Geral da União (AGU), recorreu dessa

decisão e obteve, em fevereiro de 2012, a suspensão temporária de seus efeitos. No momento da revisão do presente guia (abril de 2021), o litígio judicial ainda não havia chegado a uma conclusão.

Segue uma síntese dos argumentos favoráveis e contrários à possibilidade de os doadores privados escolherem os projetos aos quais suas doações devem ser direcionadas (designada como doação dirigida pelo doador).

Argumentos a favor da doação dirigida pelo doador

Os argumentos principais da AGU são os seguintes: 1) sem a possibilidade de escolha de organizações e projetos pelos doadores, haveria decréscimo das doações e, por consequência, redução das ações voltadas a crianças e adolescentes; 2) a Resolução do Conanda não obriga os doadores a indicar suas preferências; caso os Conselhos decidam que isto possa ocorrer, as escolhas dos doadores estarão limitadas às linhas de financiamento, organizações e projetos previamente selecionados pelos Conselhos, o que não representaria ingerência de particulares na competência deliberativa dos Conselhos quanto à aplicação dos recursos do Fundo.

Argumentos complementares em defesa da doação dirigida pelo doador se amparam na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/1964. A Constituição Federal, artigos 1º e 204, consagra a democracia participativa, o que justificaria a possibilidade de o doador indicar a linha de financiamento, organização ou projeto no qual sua doação ao Fundo deve ser aplicada, sendo esta uma forma de participação democrática de pessoas e empresas em questões de interesse social. A Lei nº 4.320/1964, artigo 74, autoriza que Fundos Especiais, como o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), adotem normas peculiares de controle. Os artigos em questão da Resolução nº 137/2010 seriam um exemplo desse tipo de norma.

Cabe lembrar que na Resolução nº 137/2010, que abriu a possibilidade de escolha de projetos pelos doadores,

o Conanda estabeleceu que cabe aos Conselhos, na gestão dos Fundos, promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação do público infantojuvenil e do SGDCA, e elaborar planos de ação que considerem os resultados desses diagnósticos e observem os prazos legais do ciclo orçamentário.

Argumentos contra a doação dirigida pelo doador

O argumento principal do Ministério Público Federal contra a doação dirigida pelo doador é o de que, em face da natureza pública dos recursos do Fundo e da determinação legal sobre o papel deliberativo dos Conselhos, a definição quanto à utilização desses recursos deve competir exclusivamente aos Conselhos, e não a particulares.

O Ministério Público destaca que a gestão de recursos dos Fundos Especiais criados pela Lei nº 4.320/1964 não dispensa o administrador público da obrigação de programar previamente a alocação dos recursos, indicando os programas de trabalho em que eles deverão ser empregados e especificando as previsões de despesas na Lei Orçamentária em exercício. Nesse sentido, tanto a escolha de projetos pelos doadores, ainda que limitada a um elenco de ações ou organizações autorizado pelo Conselho, como a autorização para que entidades sociais captem recursos para seus projetos diretamente junto aos doadores, não encontrariam amparo nas normas da administração pública, visto que os recursos dos Fundos somente podem ser aplicados mediante autorização específica do orçamento público, cuja previsão e fixação devem ser feitas do modo mais detalhado possível e mediante a participação do Poder Legislativo.

Para o Ministério Público, indicações de doadores podem dar margem a que interesses particulares de pessoas ou organizações se superponham a critérios de interesse público na gestão do Fundo. Por isso, as decisões dos Conselhos sobre a aplicação

dos recursos do Fundo devem ser fundadas em diagnósticos que justifiquem de forma detalhada as áreas de atendimento que devem ser priorizadas, a forma pela qual as verbas devem ser empenhadas e os destinatários diretos dos recursos. Esta seria a forma correta de exercício da competência programadora que o Conselho, como ente público, deve exercer de forma exclusiva e intransferível.

A impossibilidade de escolha direta de organizações ou projetos pelos doadores não implica, segundo o Ministério Público, restrição à possibilidade de participação democrática da população no processo de decisão sobre as questões, organizações ou ações que devam ser priorizadas para a alocação dos recursos do Fundo. Os doadores podem participar do processo de discussão do Plano de Ação Municipal, que deve ser elaborado sob a coordenação do Conselho com base em consultas à população. Esta seria a forma de participação amparada na Constituição Federal e no ECA, que não pressupõe delegação de poderes do Conselho a terceiros e não afronta os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência que devem orientar a gestão dos recursos públicos.

Uma síntese possível

Os argumentos favoráveis e contrários à doação dirigida pelo doador convergem quanto à importância da participação dos doadores nas decisões quanto à aplicação dos recursos do Fundo, mas divergem quanto à forma dessa participação. Há, porém, um ponto de convergência: a necessidade de que a gestão do Fundo seja orientada por diagnósticos consistentes e transparentes sobre os problemas e prioridades nos quais os recursos devam ser aplicados.

Diagnósticos periodicamente atualizados e aperfeiçoados permitirão que os Conselhos exerçam seu papel deliberativo com mais consistência, passando a comunicar à sociedade, com mais clareza, problemas

a serem enfrentados, públicos a serem alcançados e objetivos a serem atingidos para que os direitos de crianças e adolescentes sejam efetivamente alcançados.

Bons diagnósticos ajudarão os Conselhos a gerar indicadores que permitam a hierarquização de prioridades para aplicação de recursos que, no mais das vezes, são insuficientes para dar conta do universo de ações e organizações que demandam financiamento.

Por seu turno, cidadãos e empresas interessados em participar do processo de escolha das ações a serem financiadas com suas doações, mas também no emprego de critérios consistentes de aplicação dos recursos e no fortalecimento do Conselho como instância de gestão pública competente e transparente, certamente valorizarão a existência do diagnóstico municipal e do empenho do Conselho em realizá-lo.

Finalmente, vale lembrar que a Resolução nº 137/2010, artigo 12, § 2º, do Conanda, prevê a possibilidade de elaboração de Termos de Compromisso entre o CMDCA e os doadores, para formalização de parcerias que envolvam a aplicação de recursos provenientes de doações. Nesses casos, independentemente do tipo de participação dos doadores – indicando ações a serem apoiadas entre aquelas selecionadas previamente pelos Conselhos, ou destinando recursos cujo emprego seja decidido pelos Conselhos – a elaboração de Termos de Compromisso pode ajudar a fortalecer o compromisso ético das partes envolvidas com uma causa prioritária para a sociedade brasileira.

6. Controle e fiscalização do Fundo

Do ponto de vista legal, o uso dos recursos do Fundo Municipal deve ser controlado internamente pelo próprio Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e pela Prefeitura Municipal, e por agentes públicos externos de controle – o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Na perspectiva da democracia participativa, a

aplicação dos recursos do Fundo também pode e deve ser acompanhada pelos cidadãos e pelas instituições da sociedade civil.

O controle e a fiscalização devem envolver:

- 1) O acompanhamento da execução física das ações e dos resultados por elas alcançados, tendo em vista os planos de trabalho e objetivos previamente definidos.
- 2) O acompanhamento da execução financeira, tendo em vista os orçamentos previamente formulados.

A qualidade do processo de controle e fiscalização será decisiva não apenas para coibir e evitar desvios no uso de recursos públicos, mas também para apontar mudanças e aprimoramentos necessários na gestão do Fundo e nos processos de deliberação e planejamento que a fundamentam.

As bases para o controle do Fundo estão consagradas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, estabelece a obrigação de prestação de contas por parte de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos. A LRF (Lei nº 101/2000, artigo 48) define instrumentos de prestação de contas e mecanismos de controle social que devem ser empregados para garantir a transparência na gestão de recursos públicos. O artigo 260-I do ECA define responsabilidades do Conselho relacionadas ao controle e divulgação do uso dos recursos do Fundo.

a) Controle interno: Conselho Municipal e Poder Executivo

O CMDCA, com o apoio do gestor contábil do Fundo nomeado pelo chefe do Poder Executivo, é responsável pelo controle interno do processo que compreende o repasse dos recursos do Fundo às organizações

que executarão ações prioritizadas no Plano de Ação Municipal, a utilização dos recursos e a prestação de contas por parte das organizações.

Com base nas informações obtidas junto às organizações executoras, o Conselho e o gestor contábil do Fundo devem elaborar relatórios contendo os resultados e balanços fiscais da execução orçamentária dos recursos do Fundo. Esses relatórios devem ser encaminhados posteriormente ao órgão competente do Poder Executivo responsável pela prestação de contas do município.

b) Controle externo: Poder Legislativo e Tribunal de Contas

A aprovação e o controle da execução da Lei Orçamentária que vigorará a cada ano, no qual os recursos do Fundo devem estar previstos, são atribuições da Câmara Legislativa Municipal.

A elaboração dos projetos de Leis Orçamentárias envolve um processo de planejamento conduzido pelo Poder Executivo Municipal, do qual o Poder Legislativo também participa por meio da proposição de sugestões e emendas.

Segundo o artigo 75 da Lei nº 4.320/1964, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo deve envolver o exame da forma de arrecadação das receitas e da realização das despesas, do surgimento ou da extinção de direitos e obrigações no processo de execução das ações, da fidelidade funcional dos agentes responsáveis pela administração dos recursos (observância de normas e de determinações legais) e do cumprimento da execução física e financeira dos programas de trabalho previstos.

A Lei também estabelece que, para exercer esse controle, o Poder Legislativo deve contar com o auxílio do Tribunal de Contas. As contas do Poder Executivo devem ser submetidas ao Poder Legislativo com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

O Tribunal de Contas tem como função básica controlar a movimentação das receitas e despesas dos Estados e municípios (inclusive as contas de organizações da sociedade civil que recebam recursos públicos para realizar atividades sociais), analisar e emitir pareceres sobre a legalidade dessa movimentação, apreciar e julgar irregularidades praticadas por administradores de recursos públicos e prestar orientação nas questões ligadas à movimentação dos recursos.

c) Fiscalização pelo Ministério Público

O Ministério Público tem um papel fundamental e intransferível em relação ao Fundo.

As prioridades definidas pelo Conselho para o atendimento aos direitos de crianças e adolescentes só serão efetivamente atendidas se tiverem sustentação financeira nas Leis Orçamentárias. No entanto, se esgotadas todas as tentativas do Conselho de assegurar, por meio do diálogo, que os poderes constituídos no município atendam aos dispositivos legais, o Ministério Público deve ser acionado.

O artigo 260-J do ECA estipula que o Ministério Público deve determinar, em cada Comarca, a forma de fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo captados por meio de doações incentivadas. Porém, sua atribuição neste campo é mais ampla: o artigo 201, inciso VIII, do ECA, lhe atribui como competência zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis.

Assim, o CMDCA pode contar com a cooperação do Ministério Público para avaliar se, nos orçamentos públicos municipais, está havendo destinação privilegiada de recursos públicos para ações voltadas a crianças e adolescentes, em atenção ao princípio constitucional que estabelece prioridade absoluta para a garantia dos direitos desse público.

Da mesma forma, diante de indícios de irregularidades, ilegalidades ou improbidades em relação à movimentação e emprego dos recursos, dos quais tenha ciência, o CMDCA deve formalizar representação junto ao Ministério Público para as medidas cabíveis.

d) Controle social

Os cidadãos, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e as empresas (incluindo aqueles que efetuam contribuições para o Fundo Municipal) podem e devem acompanhar de perto as ações executadas com recursos do Fundo, entre as quais aquelas que suas doações ajudem a viabilizar.

O acesso dos cidadãos a dados sobre a aplicação dos recursos do Fundo é garantido por lei. Conforme determina a Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XXXIII, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O acesso dos cidadãos a informações sobre a implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos públicos também é respaldado pela Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011, artigo 7º, inciso VII).

O ECA valoriza o princípio da municipalização. O município é o ente político-administrativo mais próximo das pessoas. Em princípio, ali os problemas que atingem a população e as necessidades e oportunidades de mudança são mais facilmente reconhecidos. Para que os direitos de crianças e adolescentes sejam assegurados nas diferentes regiões do Brasil, é essencial que os serviços municipais sejam cada vez mais qualificados. Avanços nessa direção dependerão, em boa medida, de demandas provenientes da cidadania organizada.

A participação popular no acompanhamento das ações financiadas pelo Fundo se insere nesse processo e deve

ser valorizada e estimulada pelo CMDCA por meio de consultas públicas, do estímulo à participação da população local nas conferências municipais e regionais sobre os direitos de crianças e adolescentes, e do diálogo permanente com a sociedade.

Conhecendo a natureza e as finalidades do Fundo, os cidadãos também podem contribuir para o enfrentamento e prevenção de irregularidades ou ilegalidades no uso dos recursos. Diante de indícios de ocorrências desse tipo, podem informar o Conselho ou mesmo apresentar denúncia ao Ministério Público.

7. O Fundo e as Leis Orçamentárias Municipais

O orçamento municipal é o instrumento fundamental em que estão previstos os recursos financeiros que sustentarão a execução das políticas públicas do município. Sem orçamentos bem feitos, assentados em previsões consistentes de receitas e despesas, e bem administrados, a execução e os resultados das políticas públicas podem ficar seriamente comprometidos.

O Fundo é constituído por recursos públicos cuja previsão anual de emprego deve constar do orçamento municipal. Os recursos do Fundo não devem ser incluídos no orçamento municipal de forma genérica ou sem especificação transparente e detalhada dos programas de trabalho que serão por eles financiados. Para tanto, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) deve formular Planos Anuais de Aplicação dos Recursos do Fundo que contenham a tradução financeira das prioridades, ações e metas definidas do Plano de Ação Municipal.

É importante que os conselheiros conheçam as normas e os prazos de elaboração e aprovação das leis orçamentárias do seu município, para que possam promover a inclusão nessas leis das prioridades, ações e recursos necessários para garantia dos direitos de crianças e adolescentes. O Conselho deve dialogar

com os vereadores, acompanhar a votação das leis orçamentárias e atuar para que os orçamentos previstos nos Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo não sofram restrições quando forem incluídos nessas leis. Havendo necessidade, o CMDCA poderá apresentar ao relator do Projeto de Lei Orçamentária emendas que considere necessárias.

a) Princípios orientadores da elaboração dos orçamentos públicos

A Constituição Federal, em seu artigo 165, e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) definem que a União, os Estados e os municípios estão obrigados a preparar seus respectivos Planos de Governo e executar suas despesas em compatibilidade com as diretrizes estabelecidas no planejamento quadrienal.

Os princípios que regulam a elaboração e gestão dos orçamentos públicos foram definidos pela Lei nº 4.320/1964. Alterações foram introduzidas nessa lei ao longo dos anos que se seguiram, principalmente pela Constituição Federal de 1988 (artigos 165 a 169) e pela LRF, instituída no ano de 2000. Entre eles, destacam-se os seguintes:

- Princípio da prévia autorização: a realização de despesas pelo setor público deve ser precedida de expressa autorização do Poder Legislativo. Desta forma, as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) devem ser encaminhadas pelo Poder Executivo para exame e aprovação pelo Poder Legislativo;
- Princípio da unidade: a Lei nº 4.320/1964 determina que cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, elaborado por lei, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente;
- Princípio da universalidade: a Lei nº 4.320/1964 determina que a lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento;

- Princípio da anuidade: a Lei nº 4.320/1964 estabelece que o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal e normalmente coincide com o ano civil. Os créditos orçamentários têm vigência durante o período fixado e seus saldos devem ser recolhidos ao caixa único do tesouro ao final do período. No caso de Fundos Especiais, como o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), o artigo 73 da Lei nº 4.320/1964 abre a possibilidade de exceção a esse princípio: salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo;
- Princípio do equilíbrio: segundo a Constituição Federal (artigos 166 e 167), as receitas e despesas de um período devem ser iguais;
- Princípio da publicidade: segundo a Constituição Federal (artigo 37) e a LRF, o Poder Executivo deve dar publicidade ao orçamento. A LRF define prazos para publicação de relatório bimestral resumido da execução orçamentária e de relatório quadrimestral de gestão fiscal;
- Princípio da clareza: o orçamento deve ser suficientemente claro e compreensível para qualquer indivíduo;
- Princípio da exclusividade: segundo a Constituição Federal (artigo 165), a lei orçamentária não conterá matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, exceto a autorização para abertura de créditos adicionais e operações de crédito;
- Princípio da especificação, especialização e discriminação: as receitas e despesas devem ser discriminadas de modo a demonstrar a origem e a aplicação dos recursos. O § 4º do artigo 5º da LRF veda de consignação de crédito orçamentário com finalidade imprecisa e exige a especificação da despesa.

O artigo 165 da Constituição Federal estabeleceu que o orçamento público (no qual os recursos do Fundo

devem estar contemplados) deve ser organizado em três peças legais – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O ciclo orçamentário se inicia com a construção do PPA e deve ser desenvolvido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, com etapas que se repetem ao longo de cada ano, nas quais, à luz dos marcos estabelecidos no PPA, os orçamentos anuais são preparados e votados, as ações previstas são executadas, os resultados são avaliados e as prestações de contas são analisadas e aprovadas.

Os tópicos que se seguem sintetizam os aspectos básicos das peças que compõem o orçamento municipal.

b) Plano Plurianual (PPA)

O planejamento de longo prazo abrange um período de dez anos ou mais e deve estabelecer objetivos de longo alcance, voltados à geração de transformações profundas da realidade. Em geral, esse tipo de planejamento não é expresso em lei.³

O planejamento de médio prazo compreende um período mais curto e deve conter objetivos definidos como necessários e passíveis de concretização no decorrer de cada mandato governamental (que se estende por quatro anos).

Esse planejamento obedece a normas legais. Os compromissos de governo nele estabelecidos devem ser consagrados no Plano Plurianual (PPA).

O PPA aponta o que o governo pretende para o município para um período de quatro anos (excetuando-se o ano em que ele é elaborado). Por exemplo: um governo que toma posse em 2021 deverá elaborar o PPA para o período 2022-2025. Portanto,

o PPA vigorará até o primeiro ano de mandato do próximo governo.

A elaboração do PPA deve contar com a participação de todas as Secretarias Municipais, incluídos os órgãos das áreas de planejamento e finanças. Nele devem estar indicadas as necessidades, diretrizes, objetivos, programas, público-alvo das ações, órgãos responsáveis, fontes de recursos e metas para as despesas. O Plano deve ser enviado para aprovação pela Câmara Municipal nos primeiros seis meses de mandato do prefeito (o prazo pode variar em cada município).

O PPA faz a articulação entre as prioridades de longo prazo e as ações que deverão estar indicadas nas LOAs. Os orçamentos anuais que serão expressos na LOA não poderão contrariar as determinações do PPA.

A cada ano, o PPA pode ser revisto e readequado pelo Poder Executivo às circunstâncias sociais e econômicas vigentes. As eventuais alterações devem ser publicadas em forma de lei.

c) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO deve ser elaborada a cada ano de mandato do governo, à luz dos objetivos definidos no PPA, valendo sempre para o ano seguinte ao de sua elaboração.

Ela estabelece critérios e regras que, a cada ano, deverão orientar a elaboração da LOA. Também indica as metas físicas, ações e programas que serão orçados na LOA para serem executados no ano seguinte.

A LDO também determina as condições para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas. Seu Anexo de Metas Fiscais deve conter uma avaliação da situação financeira dos Fundos.

³ As Resoluções nº 161/2013 e nº 171/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) apontam parâmetros para a elaboração de Planos Decenais pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Estas normativas são mencionadas na Parte II, item 2, do presente guia.

d) Lei Orçamentária Anual (LOA)

O planejamento de curto prazo deve ser detalhado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Nela devem ser especificadas as ações e os gastos necessários para que, a cada período de 12 meses, sejam cumpridos os objetivos estabelecidos no PPA. A LOA deve obedecer aos princípios definidos anualmente na LDO e deve estar sintonizada com os objetivos gerais estabelecidos no Plano Plurianual.

A LOA deve ser formulada com a contribuição de todos os órgãos do governo municipal e vale para o ano seguinte ao de sua formulação. É peça essencial do orçamento público, na medida em que detalha os gastos que serão efetuados a cada ano.

A LOA disciplina todas as ações do governo. Ela deve discriminar as receitas e despesas de todas as unidades orçamentárias da Prefeitura Municipal, inclusive do FMDCA e de outros Fundos Públicos Especiais.

Na LOA devem estar contidas as previsões orçamentárias das ações a serem financiadas pelo FMDCA (que devem ter sido previamente explicitadas no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo) e das demais ações previstas no Plano Ação Municipal, também elaborado pelo CMDCA, cujos recursos serão provenientes de outras fontes ou unidades orçamentárias que não o FMDCA.

e) Créditos adicionais

Durante o processo de execução da LOA podem surgir fatos que exijam a realização de alterações ou correções no orçamento municipal. Nesses casos, a Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 40, determina que sejam abertos créditos adicionais no orçamento municipal: autorizações para a realização de despesas que não haviam sido computadas ou que foram insuficientemente dotadas na LOA.

Dependendo da sua finalidade, os créditos adicionais classificam-se como suplementares, especiais ou extraordinários. O crédito adicional suplementar destina-se ao reforço de uma dotação orçamentária já

existente. O crédito adicional especial é utilizado para atender necessidades não previstas no orçamento. O crédito adicional extraordinário é destinado às despesas urgentes ou imprevistas, decorrentes, por exemplo, de calamidade pública.

O crédito suplementar depende de autorização legislativa, ao passo que o crédito extraordinário pode ser aberto por decreto do Poder Executivo, que dele dará ciência imediata ao Poder Legislativo. Os créditos adicionais, uma vez aprovados, incorporam-se ao orçamento do respectivo exercício anual.

Em princípio, quanto mais bem planejado for um orçamento municipal, menor será a necessidade de utilização do mecanismo do crédito adicional ao longo de sua execução. A suplementação é um meio para reforçar dotações orçamentárias. Entretanto, uma margem elevada de suplementações para viabilizar o que não havia sido previsto sugere a existência de fragilidades no processo de planejamento técnico e orçamentário do município, que podem repercutir negativamente na execução das políticas públicas.

f) Programas de Trabalho

As ações do Plano de Governo previstas nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) devem ser explicitadas sob a forma de Programas de Trabalho. Os Programas de Trabalho devem perpassar o curto, o médio e o longo prazo, dando sentido de unidade ao planejamento. Cada Programa de Trabalho deve ser inserido no texto da LOA, ou nos anexos desse texto, com a clara indicação de seus objetivos, atividades e recursos.

A execução dos Programas de Trabalho deve ser acompanhada e avaliada para que se possa controlar a qualidade das ações realizadas e verificar se os resultados alcançados resolvem ou minimizam os problemas ou necessidades que justificaram sua formulação. Esse monitoramento deve propiciar:

- Revisão ou aprimoramento dos programas;

- Revisão ou atualização dos objetivos e metas que cada programa deve alcançar no horizonte temporal, e dos recursos nele alocados;
- Solução de situações imprevistas que possam estar restringindo a execução dos programas.

Como será detalhado mais à frente, a elaboração anual, pelo CMDCA, do Plano de Ação Municipal e do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, deve estar articulada ao cronograma anual de planejamento e aprovação das Leis Orçamentárias Municipais. Desta forma, os Programas de Trabalho priorizados pelo Conselho poderão ser encaminhados para inclusão nas Leis Orçamentárias nos momentos mais adequados.

O Plano de Ação formulado pelo Conselho precisa estar referenciado no PPA. O ideal é que o diagnóstico municipal da situação das crianças e dos adolescentes seja um dos fundamentos do PPA, ao lado dos diagnósticos das demais áreas de políticas públicas. Caso essa condição não tenha sido garantida no momento da formulação e aprovação do PPA, o CMDCA poderá, à luz de diagnósticos que venha a realizar posteriormente e que evidenciem prioridades para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, encaminhar ao Poder Executivo novos Programas de Trabalho a serem incluídos no projeto de LOA que, uma vez aprovado pelo Poder Legislativo, vigorará no ano subsequente.

g) Mudanças nas Leis Orçamentárias Municipais

O planejamento público deve ter dinamismo e capacidade de ajuste a novos fatos e processos que possam trazer alterações na realidade de cada município. Para isso, o acompanhamento e a avaliação permanentes serão fundamentais.

Caso necessite corrigir rumos para buscar a superação de problemas e atender de forma mais efetiva necessidades da população, o governo municipal pode efetuar revisões

nas ações e previsões estabelecidas nas leis anuais – LDO e LOA. Porém, para garantir a legitimidade e a transparência desse processo, mudanças que envolvam exclusões, inclusões ou alterações significativas nos Programas de Trabalho durante a vigência do PPA somente poderão ser realizadas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão do PPA, a ser submetido ao Poder Legislativo. Nesses casos, alterações na LDO e na LOA estarão condicionadas à aprovação desse projeto pelo Poder Legislativo.

Vale destacar que o orçamento público tem caráter autorizativo, mas não obrigatório. Ou seja, o Poder Executivo não é obrigado a cumprir todas as determinações da LOA. Isto se explica pelo fato de o orçamento público se basear em previsões que podem não ser confirmadas, tanto do lado da arrecadação das receitas como do lado da realização das despesas. No entanto, todas as ações previstas só poderão ser concretizadas se houver previsão orçamentária e autorização do Poder Legislativo.

h) Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

O conceito e a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) foram desenvolvidos pela Fundação Abrinq, em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

O OCA não pretende instituir um controle paralelo do processo de gestão orçamentária, mas sugerir passos e instrumentos que auxiliem os gestores públicos e os Conselhos a apurar e analisar, da forma mais precisa possível, as ações e gastos públicos com crianças e adolescentes que estejam previstos nos orçamentos municipais, e a aprimorar o processo de planejamento e execução das políticas e programas. Os princípios básicos que orientam o OCA são a transparência e a melhoria da qualidade na gestão dos recursos públicos.⁴

⁴ O caderno que detalha a metodologia do OCA (De olho no Orçamento Criança) está disponível em: <https://www.fadc.org.br/publicacoes>.

O CMDCA tem como atribuição deliberar sobre a aplicação dos recursos do FMDCA. Isto não significa, porém, que as ações diagnosticadas pelo Conselho como prioritárias devam ser financiadas exclusivamente com os recursos do Fundo. Ações especiais serão financiadas pelo FMDCA; ações desenvolvidas no âmbito políticas setoriais básicas serão custeadas com recursos dos orçamentos das Secretarias Municipais.

O planejamento e a execução das políticas municipais serão tanto mais efetivos quanto maior for a articulação do Fundo com os orçamentos das políticas setoriais. Os conceitos e as orientações práticas da metodologia do OCA podem contribuir

para que o CMDCA e os gestores das Secretarias Municipais avaliem a situação dos programas e recursos existentes no município, e planejem conjuntamente formas de integração das ações e de otimização dos recursos.

Os membros do Conselho que representam as Secretarias Municipais devem compartilhar informações sobre o orçamento e a situação financeira do município nas diversas áreas, contribuindo para a avaliação dos programas em execução e para o planejamento de novas ações. Os Secretários de Finanças e Administração, que lidam diretamente com as contas e o orçamento do município, também devem participar desse processo.

Parte II – Gestão do Fundo Municipal

1. Relacionamento entre o Conselho e a Prefeitura na gestão do Fundo



O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é um ente público cujo funcionamento deve ser garantido pela Prefeitura Municipal.

A Resolução nº 137, artigo 9º, parágrafo único, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) afirma que o Poder Executivo deverá garantir ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) o necessário suporte organizacional, físico, técnico e financeiro, para que este possa desempenhar suas atribuições.

O Prefeito Municipal deve designar, por meio de portaria, um servidor que será responsável pela gestão contábil do Fundo, exercendo essa tarefa sob a coordenação do CMDCA. Por razões práticas e funcionais, é conveniente que este servidor esteja ligado à Secretaria ou Órgão Municipal ao qual o Fundo estiver vinculado.

Na maioria dos municípios o Conselho e o Fundo estão vinculados para fins administrativos à Secretaria Municipal de Assistência Social. Isto se deve ao fato de que uma parte significativa das ações sobre as quais o Conselho deve deliberar está associada à política de proteção especial de crianças e adolescentes, que é operada diretamente por essa Secretaria ou sob a coordenação dela. Porém, nada impede que o Conselho e o Fundo estejam vinculados à Secretaria de Planejamento ou à Secretaria de Finanças, pois os direitos de crianças e adolescentes estão associados a diversas políticas setoriais e os recursos para custeio de ações a eles relacionados devem estar previstos no conjunto do orçamento municipal.

Deve ficar evidente, tanto para a Prefeitura como para o Conselho, que a vinculação do Fundo ao órgão municipal tem caráter estritamente administrativo. O Conselho não se subordina à Prefeitura na gestão do Fundo. Suas decisões quanto à aplicação dos recursos, uma vez tomadas com base nas normas que lhe conferem legitimidade, devem ser plenamente cumpridas pela Prefeitura Municipal. Cabe recordar que as decisões do Conselho nunca são tomadas à revelia do Poder Executivo, pois este integra o Conselho, de forma paritária, por meio de representantes das Secretarias Municipais. Desta forma, o Poder Executivo necessariamente participa e influi nos diagnósticos, discussões e processos de formação de consensos que fundamentarão as decisões do Conselho.

Portanto, os membros do Poder Executivo Municipal e os representantes da sociedade civil devem ter em mente que o CMDCA é uma instância avançada de planejamento e controle de políticas públicas no Estado Democrático de Direito, que contribui para a qualidade, transparência e efetividade da gestão pública.

Entre o CMDCA e o gestor contábil do Fundo devem existir interação e diálogo permanentes. A adequada gestão do Fundo depende de decisões que emanam do CMDCA e geram desdobramentos e obrigações na esfera administrativa e financeira, que estarão a cargo do gestor contábil. Por isso, é necessário que o CMDCA e o gestor contábil tenham compreensão das atribuições a serem exercidas por ambas as partes, que se empenhem no compartilhamento de informações e que desenvolvam um trabalho cooperativo.

2. Gestão política e estratégica do Fundo: atividades do Conselho Municipal

A gestão do Fundo deve ser compreendida e exercida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) como parte de um processo mais amplo de planejamento, implantação e controle da política municipal de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

As atividades centrais do Conselho na condução desse processo são descritas a seguir, sempre com ênfase nos vínculos de cada uma delas com a gestão dos recursos do Fundo.

a) Elaboração do Plano de Ação Municipal

Para que possa deliberar de forma consistente sobre a aplicação dos recursos do Fundo, o CMDCA precisa dispor de um Plano de Ação Municipal que especifique as ações protetivas e socioeducativas a serem criadas, ampliadas ou aprimoradas para restaurar direitos que estejam sendo violados e para promover o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. O Plano não deve se limitar às políticas de proteção especial, mas deve incluir também ações das políticas sociais básicas (saúde, educação e outras) que, na visão do Conselho, precisem ser aperfeiçoadas no município.

É por meio da elaboração do Plano de Ação Municipal que o Conselho constrói as bases para o exercício de seu papel deliberativo. O Plano de Ação define o que deve ser feito, ou seja, os programas de ação, objetivos e metas

para atendimento de crianças e adolescentes; com base nele, o CMDCA deverá, na sequência, estimar os recursos que serão necessários para a execução das ações. Uma parcela desses recursos deverá ser prevista no Plano de Aplicação de Recursos do Fundo.

Quanto mais bem fundamentado, preciso e detalhado estiver o Plano de Ação Municipal, melhores serão as condições do CMDCA para estimar os recursos necessários para a elaboração do Plano de Aplicação de Recurso do Fundo.

A Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional do Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que dispõe sobre os parâmetros para a gestão e o funcionamento do Fundo, consagra a importância do planejamento para o exercício do papel deliberativo do CMDCA. O artigo 9º, inciso III, dessa Resolução aponta que cabe aos Conselhos elaborar Planos de Ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas.

Nos anos de 2013 e 2014, o Conanda emitiu as Resoluções nº 161 e nº 171, que dispõem sobre parâmetros para a realização de planos decenais pelos Conselhos Municipais. Entre esses parâmetros, o Conanda recomenda que esses planos: sejam formulados por meio de Comissão Intersetorial coordenada pelo Conselho e composta por representantes governamentais e não governamentais das diferentes organizações que integram o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), e por representantes das crianças e dos adolescentes; estejam baseados em diagnósticos locais; e sejam submetidos a consulta pública local.

Diagnósticos locais como base para a elaboração do Plano de Ação e a mobilização de recursos

A Resolução nº 137/2010 do Conanda aponta, no artigo 9º, inciso III, que os Planos de Ação anuais ou plurianuais

elaborados pelo Conselho devem ser elaborados considerando os resultados dos diagnósticos realizados.

De fato, as deliberações do CMDCA devem estar baseadas em diagnósticos que revelem as ameaças e violações de direitos que atingem crianças e adolescentes, o grau de vulnerabilidade dos diferentes territórios e segmentos da população, as fragilidades e capacidades dos serviços e programas existentes no município.

Em geral, os Conselhos estão atentos à necessidade de criação ou aprimoramento, em seus municípios, de ações nas áreas de acolhimento institucional ou familiar, acompanhamento de medidas socioeducativas, atendimento e prevenção de públicos envolvidos com consumo ou tráfico de substâncias psicoativas, enfrentamento e prevenção de violências e da gravidez na adolescência, proteção de públicos em situação de rua ou de trabalho infantil, prevenção da mortalidade infantil, atenção à saúde física e mental na Primeira Infância e evasão escolar, entre outras.

Porém, muitos planos se referem a esses temas de uma forma genérica ou pouco fundamentada. Muitos Conselhos Municipais ainda não dispõem de informações sistematizadas, quantitativas e qualitativas, periodicamente atualizadas e compartilhadas com a comunidade local, que evidenciem a dimensão e a distribuição territorial dos problemas, os perfis dos públicos que precisam ser alcançados, as fragilidades e capacidades da rede de atendimento local para proteger e promover o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Diagnósticos que, gradativamente, busquem instituir nos municípios uma cultura de valorização do levantamento e da análise de informações, e que sejam conduzidos de forma participativa, ajudarão os Conselhos a apontar com mais clareza o que deve ser criado, reduzido, suprimido, mantido, realocado, reorganizado ou ampliado no município, e a sensibilizar o poder público e a sociedade civil para o direcionamento de recursos ao Fundo.

Como o diagnóstico pode ser realizado

O ideal é que o CMDCA crie uma Comissão Permanente de Diagnóstico, composta por Conselheiros Municipais, Conselheiros Tutelares e representantes do SGDCA e da rede de organizações de atendimento.

A Comissão deverá levantar dados sobre o município disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e em outras fontes públicas oficiais, e também nas Secretarias Municipais e nas organizações e serviços públicos e privados existentes no município, como o Conselho Tutelar, os Serviços Socioassistenciais de Proteção Especial e de Proteção Básica vinculados aos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e aos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), as Unidades Básicas de Saúde (UBS), as escolas públicas e privadas, as entidades sociais, os órgãos de Segurança Pública, a Promotoria da Infância e da Juventude e o Ministério Público.

Pela natureza de sua função, o Conselho Tutelar pode contribuir de forma decisiva para que o CMDCA realize bons diagnósticos. O Conselho Tutelar deve dispor de informações registradas sobre denúncias e ocorrências de ameaças e violações de direitos que acontecem nos diferentes bairros e territórios do município, sobre o perfil das crianças e dos adolescentes envolvidos nessas ocorrências, sobre os agentes responsáveis pelas ameaças ou violações. O Conselho Tutelar também acumula informações sobre lacunas, fragilidades e capacidades da rede de organizações de atendimento existente no município, uma vez que mantém contatos com essa rede no processo de requisição de medidas protetivas, encaminhamento e acompanhamento da inclusão de crianças e adolescentes para serviços e programas. Uma vez sistematizados, os dados disponíveis no Conselho Tutelar se constituem em importante fonte de informação para o diagnóstico municipal.

Pela natureza da ação do Conselho Tutelar, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (artigo 136, inciso IX) estabeleceu como uma de suas atribuições a

assessoria ao Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. A forma mais adequada de realização dessa assessoria é por meio da participação de representantes do Conselho Tutelar em uma comissão que venha a ser criada pelo CMDCA para a realização de diagnósticos e planos municipais de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Bons diagnósticos ajudarão o CMDCA a estabelecer prioridades e a formular propostas de ação consistente, que representarão uma base fundamental para a gestão dos recursos do Fundo.⁵

O CMDCA poderá se valer das informações dos mapas do Programa Prefeito Amigo da Criança, que estarão disponíveis aos presidentes do Conselho dos municípios que fizerem adesão. Nos mapas será possível visualizar todos os dados oficiais do município, bem como indicadores que medem as condições de vida das crianças e dos adolescentes, além de dados situacionais preenchidos pela administração local. Os mapas estão disponíveis em: www.prefeito.org.br.

b) Elaboração do Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo

O Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo é o documento que deverá detalhar os recursos monetários que serão necessários para a execução de cada uma das ações indicadas no Plano de Ação Municipal elaborado pelo CMDCA. O Plano de Aplicação de Recursos nada mais é que a expressão financeira do Plano Ação Municipal.

A liberação dos recursos previstos e disponíveis no Fundo Municipal deverá ocorrer em total conformidade com as ações e valores que estiverem indicados pelo CMDCA no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo e

que tiverem sido incluídos na Lei Orçamentária aprovada pela Câmara Legislativa Municipal.

O orçamento público é uma previsão relativa aos gastos que serão necessários para que seja possível executar as ações definidas como prioritárias e necessárias ao atendimento da população. Um bom planejamento orçamentário é aquele em que tanto as despesas como as receitas são adequadamente estimadas, ou seja, não são subdimensionadas ou superestimadas.

Assim, na elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, o ideal é que o CMDCA estime tanto as despesas que deverão ser cobertas com os recursos do Fundo (valores necessários para viabilizar a execução das ações priorizadas no Plano de Ação Municipal) como as receitas do Fundo (possibilidades de ingresso de valores que possam suprir as despesas previstas).

Estimativa das despesas e receitas: gestão reativa e gestão proativa do Fundo

Na maioria dos municípios brasileiros, os Conselhos Municipais ainda exercem uma forma de gestão do Fundo que poderia ser descrita como reativa.

A gestão reativa é aquela em que o Conselho aguarda o ingresso de recursos no Fundo (que, em geral, provêm de doações incentivadas de pessoas jurídicas e, em menor grau, de doações incentivadas de pessoas físicas) para então repassá-los a projetos de atendimento de crianças e adolescentes.

Alguns Conselhos selecionam previamente os projetos que poderão receber doações incentivadas e efetuam repasses para as respectivas organizações executoras caso as doações se confirmem e valores suficientes adentrem no Fundo. Esta é a prática vigente nos diversos municípios que adotam as normas recomendadas pelo

⁵ Orientações para a realização de diagnósticos e planos municipais podem ser encontradas em: Plano Municipal para a Infância e Adolescência: Guia para Ação Passo a Passo, disponível em: <https://www.fadc.org.br/publicacoes>

Conanda (descritas na Parte I, item 5.d deste guia) relativas à possibilidade de doações dirigidas pelo doador.

Em outros municípios, a aplicação dos recursos é definida pelo Conselho apenas após a manifestação de alguma fonte que decida efetuar doações ao Fundo, ou após o ingresso de recursos não previstos.

Na gestão reativa, o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo se resume à somatória dos orçamentos dos projetos aprovados ou admitidos previamente pelo CMDCA como passíveis de financiamento com recursos que venham a ser destinados por doadores privados. Nesse caso, a inclusão das receitas do Fundo no Orçamento Municipal ocorre apenas após o ingresso de recursos no Fundo, por meio do dispositivo do Crédito Adicional. Em alguns municípios, os recursos que ingressam no Fundo acabam não sendo informados à Câmara Municipal para inclusão na Lei Orçamentária, o que gera dificuldades posteriores para seu repasse a projetos e início das ações que seriam custeadas por eles.

Para exercer sua função deliberativa de forma consistente e em sintonia com os marcos legais, o Conselho deve praticar uma gestão proativa do Fundo, baseada em estimativa prévia de despesas e receitas e na mobilização dos recursos que forem necessários para que as prioridades definidas no Plano de Ação Municipal possam ser atendidas.

Para estimar despesas, o CMDCA deve obter dados sobre os custos reais dos diferentes serviços, programas ou projetos, com a colaboração das respectivas organizações – governamentais e não governamentais – que executam ou irão executar as ações.

Empenhando-se nessa tarefa, gradativamente o Conselho poderá fazer previsões cada vez mais consistentes sobre o custo anual de serviços e programas como acolhimento institucional, acolhimento familiar, acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto, serviços de proteção para crianças em situação de trabalho infantil, programas de profissionalização

e inclusão de adolescentes no trabalho protegido e educativo, prevenção do envolvimento de crianças e adolescentes com substâncias psicoativas, e outros que tiverem sido priorizados no Plano de Ação Municipal.

Esse trabalho deve ser desenvolvido em parceria com os gestores municipais das políticas setoriais, e pode ser fortalecido por meio do diálogo colaborativo entre Conselhos de uma dada região, dispostos a compartilhar entre si dados e informações sobre os custos de serviços e programas de uma mesma modalidade que estejam sendo operados em seus respectivos municípios. O resultado será a geração de parâmetros que ajudem a avaliar a consistência das estimativas orçamentárias.

Do lado das receitas, a gestão proativa é aquela em que o Conselho não se limita a aguardar o ingresso de recursos no Fundo, mas monitora continuamente suas receitas e planeja uma estratégia para mobilizar recursos junto a diferentes fontes, tendo como base um Plano de Ação Municipal fundado em diagnóstico qualificado e com despesas de execução adequadamente estimadas.

Conselhos que adotem um modelo proativo de gestão do Fundo poderão encaminhar as previsões de receitas de seus Fundos (ou seja, as estimativas dos recursos que serão necessários para atendimento das prioridades indicadas no Plano de Ação) para inclusão nos orçamentos municipais antes que essas receitas venham a se concretizar.

Isto é possível, pois o orçamento público é sempre uma previsão. E é desejável, porque ajuda a mobilizar os poderes públicos constituídos, o Conselho e a sociedade a realizar a destinação privilegiada de recursos para o Fundo, preconizada no artigo 4º do ECA.

Cabe destacar que as previsões de receitas do Fundo serão anualmente confrontadas com os valores efetivamente arrecadados, o que permitirá uma avaliação

da qualidade do planejamento orçamentário do Fundo e da capacidade do município para implementar políticas voltadas a crianças e adolescentes.

Mobilização de recursos para o Fundo

Dispondo de planos de ação baseados em diagnósticos qualificados, adequadamente orçados e incluídos nas Leis Orçamentárias Municipais, o CMDCA contará com uma condição necessária para promover o avanço da política municipal de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Porém, essa condição não será suficiente se as previsões orçamentárias não se concretizarem. Coloca-se um desafio complementar para que o CMDCA exerça de forma proativa suas atribuições como órgão gestor da política de garantia de direitos: o planejamento e emprego de uma estratégia de ativação das fontes de receitas e de mobilização de recursos para o Fundo.

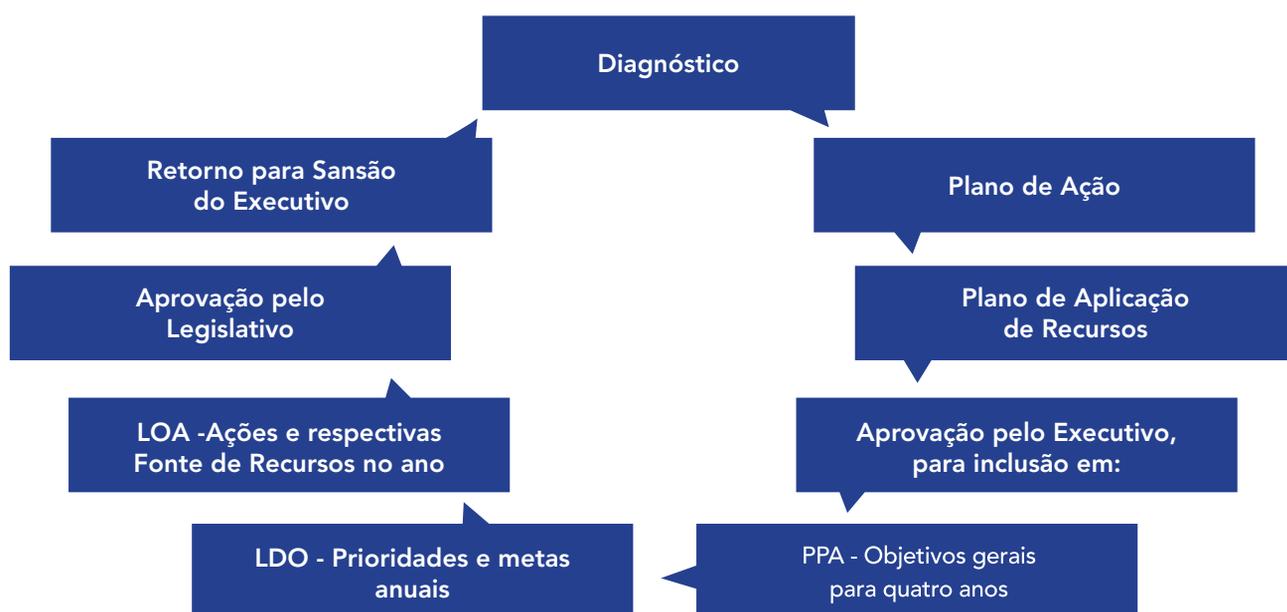
Para subsidiar os Conselhos Municipais na realização dessa tarefa, a Fundação Abrinq elaborou a publicação Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Guia para Mobilização de Recursos, disponível em:

<https://www.fadc.org.br/publicacoes>. Nela, os Conselhos encontrarão orientações para formar uma Comissão de Mobilização de Recursos, avaliar a evolução das receitas, definir metas de mobilização de recursos e planejar ações que possam ampliar as receitas do Fundo.

c) Encaminhamento de prioridades e programas a serem incluídos nas Leis Orçamentárias Municipais

As prioridades e os programas que compõem o Plano de Ação Municipal e o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo devem ser encaminhados pelo CMDCA ao Poder Executivo para inclusão nos projetos de lei que resultarão no Plano Plurianual (PPA) e nas Leis Orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) do município.

No PPA serão incluídos os objetivos gerais a serem alcançados num período de quatro anos no atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. Na LDO serão incluídas as prioridades e metas que orientarão os serviços e programas em cada exercício anual. E na LOA serão incluídas as ações que deverão ser executadas no exercício, juntamente com a especificação dos recursos financeiros necessários para sua execução e da fonte desses recursos.



Acompanhamento do processo de aprovação das Leis Orçamentárias Municipais

A primeira condição para a concretização do Plano de Ação e do Plano de Aplicação de Recursos do Fundo, elaborados pelo CMDCA, é que eles estejam inseridos nos Projetos de Leis Orçamentárias.

Essa é uma condição necessária, mas não suficiente. É preciso que, na sequência, as propostas sejam aprovadas pelo Poder Legislativo, após o que retornarão para sanção pelo Poder Executivo. Somente então as verbas do Fundo estarão devidamente vinculadas às finalidades definidas pelo Conselho e não poderão ser empregadas para outras finalidades.

Por isso, é importante que o Conselho mantenha contatos com os vereadores desde a etapa de elaboração do Plano de Ação Municipal, e intensifique esses contatos durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária na Câmara Municipal.

A participação ativa e comprometida do Conselho na divulgação, discussão, esclarecimento e defesa do Plano de Ação será fundamental para sua aprovação.

O cronograma de planejamento do CMDCA e os prazos do ciclo orçamentário municipal

Na Resolução nº 137/2010, que dispõe sobre os parâmetros para o funcionamento do Fundo, o Conanda recomenda (artigo 9º, inciso III) que ao elaborar seus planos de ação anuais ou plurianuais (cujos programas e orçamentos deverão ser incluídos na Lei Orçamentária Municipal) o CMDCA busque observar os prazos legais do ciclo orçamentário.

O processo de diagnóstico local e elaboração do Plano de Ação Municipal e do Plano de Aplicação de Recursos tem suas exigências próprias, que devem ser seguidas para que o produto proposto – propostas consistentes e bem fundamentadas – seja alcançado. Porém, o Conselho deve estar atento para a possibilidade de articular seu cronograma de planejamento ao cronograma do ciclo orçamentário municipal.

Os prazos básicos de referência do ciclo orçamentário, estabelecidos por legislação federal, são apresentados no quadro abaixo.

Etapa	Prazo previsto
1. O Poder Executivo envia o projeto do Plano Plurianual (PPA) para o Legislativo	Até 31 de agosto do 1º ano de mandato
2. O Poder Executivo envia o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o Legislativo	Até 15 de abril de cada ano
3. O Poder Legislativo devolve o projeto da LDO emendado e aprovado	Até 17 de julho de cada ano
4. O Poder Executivo envia o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o Legislativo	Até 31 de agosto de cada ano
5. O Poder Legislativo devolve o projeto da LOA emendado e autorizado	Até 22 de dezembro de cada ano

Os prazos anteriormente citados são os definidos para a União. As Leis Orgânicas Municipais podem determinar outras datas-limite. Muitos municípios adotam os seguintes prazos de envio das peças orçamentárias ao Poder Legislativo: 30 de setembro para o PPA, 15 de maio para a LDO e 30 de setembro para a LOA.

Em princípio, o processo de realização ou atualização do diagnóstico local e de elaboração do Plano de Ação pelo CMDCA pode começar e ser concluído a qualquer momento do ano. Contudo, o ideal é que o CMDCA disponha de prioridades, propostas de ação e previsões orçamentárias que possam ser encaminhadas em tempo hábil para apreciação e inclusão no projeto de lei orçamentária que será aprovado a cada ano e que vigorará no ano seguinte. Caso contrário, as propostas deverão ser encaminhadas posteriormente para inclusão na Lei Orçamentária que já tiver sido aprovada, o que exigirá a elaboração de projeto lei para abertura de Crédito Adicional, ou, em alguns casos, acabarão sendo inseridas apenas no Projeto de Lei Orçamentária que estará sendo discutido no ano seguinte, o que acarretará em atrasos para sua implantação.

Vale dizer que o processo de diagnóstico e planejamento que o CMDCA esteja desenvolvendo em um dado ano não precisa estar completamente concluído para que alguns problemas importantes já tenham sido mapeados e propostas de ação tenham emergido com razoável clareza e consenso. Com essas bases, a qualquer momento o CMDCA pode solicitar que o Poder Executivo Municipal faça uma revisão do PPA, ou pode solicitar a abertura de Crédito Adicional na LOA vigente, tendo em vista viabilizar ações que considere prioritárias.

A utilização do dispositivo do Crédito Adicional depende da existência de recursos disponíveis no Orçamento Municipal, ou, o que tem sido comum em muitos municípios em que a gestão do Fundo é conduzida de forma reativa, e não proativa, acaba sendo demandada pelo CMDCA quando recursos ingressam no Fundo após a aprovação da LOA.

Embora, como apontado anteriormente, seja preferível que o Conselho antecipe suas previsões orçamentárias e as encaminhe para inclusão na LOA antes do ingresso dos recursos no Fundo, o dispositivo do Crédito Adicional pode ajudar o Conselho a administrar situações que não tenham sido previstas. Pode ocorrer, por exemplo, que uma ação priorizada no Plano de Ação Municipal, mas não inserida na LOA por não terem sido visualizadas previamente fontes de financiamento possíveis para sua execução, possa ser viabilizada com recursos advindos de uma doação inesperada. Outro exemplo seria o surgimento de uma necessidade de atendimento que, por limitações do diagnóstico realizado, não tenha sido prevista pelo Conselho e não conte com recursos disponíveis para sua execução. Nesses casos, o CMDCA pode demandar ao Poder Executivo que seja solicitada à Câmara Municipal a abertura de Crédito Adicional Suplementar ou Especial no orçamento público.

Compreensão da forma de organização das peças orçamentárias

Para acompanhar de forma proativa a elaboração da LOA, é conveniente que o CMDCA compreenda como os programas e os orçamentos por ele previstos devem ser incluídos nas peças orçamentárias do município. O Anexo 2 deste guia apresenta um exemplo dessa transposição, que deve ser orientada por normas contábeis e gerar peças orçamentárias nas quais seja possível um claro reconhecimento das propostas e orçamentos originalmente elaborados pelo Conselho.

É importante que o CMDCA aprofunde o diálogo com os servidores públicos das áreas de planejamento e finanças do município, que são os responsáveis pela elaboração das peças orçamentárias que constarão na LOA, apresentando a eles as ações previstas no Plano de Ação Municipal e as previsões financeiras do Plano de Aplicação de Recursos do Fundo.

A troca de informações e conhecimentos entre o Conselho e essas áreas contribuirá para o aprimoramento

da gestão do Fundo e para que os direitos das crianças e dos adolescentes tenham uma tradução substantiva e transparente no orçamento municipal.

d) Escolha das organizações e ações que serão financiadas com recursos do Fundo

Os recursos do Fundo poderão ser empregados, conforme deliberação do CMDCA, para a realização de serviços, programas e projetos que poderão ser executados tanto por organizações não governamentais como por organizações governamentais (Secretarias ou órgãos municipais que operam serviços e programas direcionados a crianças e adolescentes).

Escolha de organizações não governamentais

Para a escolha de organizações não governamentais, os Conselhos Municipais devem lançar mão de editais de inscrição e seleção de projetos.

O grau de clareza e consistência técnica dos editais tem variado bastante entre os municípios nas diversas regiões do país: alguns são fundamentados em diagnósticos consistentes, que enunciam de forma transparente e justificada as prioridades e os objetivos com os quais as propostas inscritas devem estar alinhadas para que possam ser selecionadas; outros apresentam critérios de seleção genéricos e admitem a inscrição de um espectro amplo e diversificado de propostas; há ainda Conselhos que aceitam a inscrição de projetos sem divulgação de critérios para a escolha dos que poderão ser apoiados com recursos do Fundo.

Tendo em vista a garantia de qualidade e transparência nos processos de seleção das organizações sociais que receberão recursos dos Fundos, a Resolução nº 137/2010 do Conanda determina que os Conselhos elaborem editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados, em consonância com os parâmetros estabelecidos em seus respectivos Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo, e em obediência aos princípios de legalidade,

impessoalidade, moralidade e publicidade preconizados na Constituição Federal.

Como apontado em tópicos anteriores do presente guia, para realizar uma gestão qualificada e proativa do Fundo o CMDCA deve dispor de Planos de Ação e Planos de Aplicação de Recursos que, baseados em diagnósticos qualificados, possibilitem uma escolha criteriosa de organizações e projetos a serem financiados. A necessidade dessa fundamentação se tornou ainda mais clara após o surgimento da Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece normas para a transferência de recursos públicos para organizações da sociedade civil. Algumas das características e normas dessa lei são indicadas a seguir.

Lei nº 13.019/2014: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

A criação da Lei Federal nº 13.019/2014 decorreu da formação de um consenso entre diferentes setores da sociedade brasileira quanto à necessidade de uma melhor regulação das relações entre o Estado e as organizações não governamentais.

Essa necessidade foi reconhecida pela própria Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), para a qual a legislação até então existente não previa mecanismos eficazes de seleção pública das organizações que recebiam recursos públicos, regras para elaboração e aprovação de planos de trabalho, meios de fiscalização da execução dos objetos conveniados e sanções para agentes públicos e dirigentes de entidades sociais que praticavam gerência indevida ou desvios de recursos públicos.

No que se refere aos órgãos públicos responsáveis pela concessão de recursos, era clara também a existência de fragilidades nas várias etapas do processo de exame e aprovação de projetos, gestão dos repasses, acompanhamento e controle das ações realizadas pelas organizações, e análise das prestações de contas.

A Lei nº 13.019/2014 está valendo para todos os municípios brasileiros desde janeiro de 2017. Ela estabelece normas que deverão regular parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, entre as quais aquelas que envolvam transferências de recursos dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), deliberadas pelos CMDCA.

Os Conselhos e os Fundos não são citados nominalmente na lei. Porém, conselhos gestores, conselhos de políticas públicas e fundos específicos são citados em vários artigos da lei (por exemplo, no artigo 27, § 1º; no artigo 59, § 2º; no artigo 60). É claro, portanto, que o CMDCA, enquanto gestor de recursos públicos, deve observar as normas dessa lei para coordenar o processo de escolha das organizações da sociedade civil que receberão repasses de recursos do Fundo para a realização de serviços, programas ou projetos.

Normas para chamamento público estabelecidas pela Lei nº 13.019/2014

Segundo a Lei nº 13.019/2014 (artigo 24), a transferência de recursos para organizações não governamentais deve, exceto em algumas hipóteses previstas na própria lei (mencionadas mais à frente), ser precedida pela realização de chamamento público para a escolha das instituições que tornem mais eficaz a execução dos programas de trabalho priorizados pelo CMDCA em seu Plano de Aplicação do Recursos do Fundo.

Para tanto, o CMDCA deve divulgar edital que especifique claramente os parâmetros que deverão orientar as organizações para o encaminhamento de propostas. Entre esses parâmetros, vale destacar a necessidade de que o edital especifique a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a parceria. Para tanto, é necessário que o CMDCA tenha feito o encaminhamento prévio, para inclusão na Lei Orçamentária Municipal, do programa de ação que será objeto da parceria, pois só assim haverá base legal para

o posterior repasse de recursos do Fundo à organização que for selecionada.

As parcerias não deverão ser estabelecidas em torno de temas definidos de forma genérica. Para tanto, na elaboração de seu edital o CMDCA pode inspirar-se no Decreto Presidencial nº 8.726/2016, cujo artigo 9º, inciso II, estabelece que o edital de chamamento público deve especificar o objeto da parceria com indicação da política, do plano, do programa ou da ação correspondente, e cujo §7º estabelece que o mesmo edital deve conter dados e informações que orientem a elaboração das metas e indicadores da proposta pelas organizações da sociedade civil. O referido Decreto nº 8.726/2016 regulamenta a Lei nº 13.019/2014 para parcerias que venham a ser celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade. Porém, nada impede que suas normas possam ser empregadas para regular parcerias celebradas por entes públicos municipais como o CMDCA.

O artigo 27, § 1º, da Lei nº 13.019/2014, estabelece que as propostas inscritas nos editais serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos.

Entre os critérios de avaliação a serem adotados para a seleção de propostas, cabe destacar o que está especificado no artigo 27 da Lei nº 13.019/2014: o grau de adequação das propostas aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e ao valor de referência constante do edital de chamamento. Evidentemente, para que este critério seja incluído no edital é necessário que o programa (objeto da parceria) e sua respectiva previsão de custos tenham sido devidamente explicitados pelo CMDCA no Plano de Ação Municipal e no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo.

Bons diagnósticos municipais ajudarão o Conselho a formular planos consistentes e a organizar editais

de chamamento público com referências claras aos problemas a serem enfrentados, às metas a serem buscadas no atendimento de crianças e adolescentes, às características básicas das ações a serem implementadas e aos recursos necessários.

Cabe ainda destacar que, segundo a Lei nº 13.019/2014, o lançamento de editais também pode ser demandado por organizações da sociedade civil. O artigo 18 dessa lei institui o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, pelo qual organizações da sociedade civil, movimentos sociais ou cidadãos podem apresentar proposta ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de chamamento público objetivando a celebração de parceria que possibilite o atendimento de determinado interesse público. Nesses casos, o CMDCA deve avaliar a relevância da proposta e seu grau de sintonia com prioridades estabelecidas no Plano de Ação Municipal e no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, para decidir sobre a abertura de edital. Caso a decisão seja positiva, poderão participar do edital todas as organizações não governamentais que atendam aos critérios de elegibilidade que o Conselho estabelecer.

Inexigibilidade de chamamento público

A Lei nº 13.019/2014 prevê situações em que o chamamento público pode ser inexigível.

O artigo 30 estabelece que a administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança. Ou seja, quando for necessária e urgente a execução de ação para conter violências ou violações de direitos que representem grave ameaça à integridade física e mental de crianças e adolescentes, pode haver dispensa de chamamento público por parte do CMDCA.

Além disso, o artigo 31 define que o chamamento público não será exigido na hipótese de inviabilidade de

competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica. Ou seja, a inexistência, no município, de mais de uma organização social qualificada para atender determinada prioridade ou urgência, pode tornar inexigível o chamamento público por parte do CMDCA.

Escolha de organizações governamentais

O artigo 15 da Resolução nº 137/2010 do Conanda afirma que os recursos do Fundo podem ser destinados ao financiamento de ações governamentais ou não governamentais.

Como indicado anteriormente, o FMDCA não deve ser empregado para financiamento, em caráter continuado, de políticas sociais básicas conduzidas por Secretarias Municipais (em áreas como educação, saúde, assistência social e outras) que disponham de orçamentos próprios.

No entanto, em muitos municípios, seja pela existência de lacunas na estruturação e distribuição territorial dos serviços, programas e entidades existentes, seja pela magnitude e incidência territorial dos problemas que estejam atingindo crianças e adolescentes, pode ser plenamente justificável que órgãos governamentais executem determinadas ações, temporariamente, com o apoio de recursos do Fundo que, nesses casos, ajudarão a complementar o orçamento que esses órgãos dispõem para executar ações necessárias à proteção de crianças e adolescentes ou à prevenção da incidência ou da reincidência de violências ou violações de direitos.

Por exemplo, em muitas cidades de pequeno ou médio porte serviços de proteção especial operados por Secretarias Municipais de Assistência Social têm fortalecido suas ações com o apoio de recursos direcionados ao FMDCA por fontes externas, recursos estes que se somam às dotações orçamentárias que compõem as receitas dos Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS). Vale reiterar que não se

trata de usar os recursos do Fundo para criar ou manter serviços públicos socioassistenciais, mas sim de articular o uso dos recursos do Fundo às deliberações sobre os orçamentos das políticas setoriais, tendo em vista o fortalecimento de ações cuja base financeira deve ser proveniente do orçamento municipal.

Orientado por diagnósticos consistentes sobre as condições de operação da rede de atendimento local, o CMDCA poderá dialogar com os gestores das políticas públicas setoriais para deliberar sobre a necessidade e as condições de integração entre os orçamentos dessas políticas e o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo.

e) Formalização de parcerias e autorização para transferência de recursos às organizações executoras

A Lei nº 13.019/2014 instituiu normas e procedimentos para celebração de parcerias que envolvam transferências de recursos públicos para organizações da sociedade civil. Sendo o FMDCA um Fundo Especial de caráter público, essas normas devem orientar a elaboração dos instrumentos que regularão as relações entre o poder público (CMDCA e Prefeitura Municipal) e as organizações selecionadas para executar ações com recursos do Fundo.

Termos de Colaboração

A Lei nº 13.019/2014 estabelece, em seu artigo 16, que as parcerias que envolvam transferências financeiras para a consecução de planos de trabalho propostos pela administração pública devem ser reguladas por Termos de Colaboração. Portanto, este é o instrumento a ser utilizado para a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que tenham sido selecionadas para executar ações previstas no Plano de Ação e no Plano de Aplicação de Recursos do CMDCA, e explicitadas nos editais abertos por iniciativa do Conselho.

Segundo o artigo 35 dessa lei, as condições essenciais para a celebração dos Termos de Colaboração são

a realização do chamamento público, a indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria, a demonstração da capacidade da organização selecionada para execução da ação em questão e a aprovação do Plano de Trabalho por ela proposto.

O artigo 42 aponta que, no Termo de Colaboração, deverão estar explicitados:

- O objeto pactuado;
- As obrigações das partes;
- O valor dos recursos que serão transferidos à organização executora e o cronograma de desembolso;
- A vigência e as hipóteses de prorrogação da parceria;
- A obrigação da organização executora de prestar contas;
- A forma de monitoramento e avaliação das ações e dos resultados alcançados.

O Plano de Trabalho a ser seguido pela organização executora deverá ser anexado ao Termo de Colaboração.

Planos de Trabalho

Segundo o artigo 22 da Lei nº 13.019/2014, os Planos de Trabalho celebrados mediante Termos de Colaboração, que deverão ser executados organizações escolhidas, deverão conter:

- A descrição da realidade que será objeto da parceria, com demonstração dos vínculos entre essa realidade e as atividades que serão realizadas;
- As metas a alcançar;
- A previsão de receitas e despesas;
- A forma de execução das atividades;
- Os parâmetros que serão empregados para aferição das metas.

Cabe uma vez mais salientar a importância da realização prévia, pelo CMDCA, de diagnósticos cujas informações e referências possam orientar a elaboração detalhada de Planos de Trabalho pelas organizações que receberão recursos do Fundo.

Tempo de duração das parcerias

A Lei nº 13.019/2014 não estabelece um tempo máximo para a duração de parcerias que envolvam a transferência de recursos públicos para organizações da sociedade civil. O artigo 42, inciso VI, aponta que no Termo de Colaboração deve ser especificado o tempo de vigência e as hipóteses de prorrogação.

Cabe lembrar que a Resolução nº 137 do Conanda (artigo 15, inciso I) recomenda um tempo máximo de duração de três anos para parcerias baseadas em recursos do FMDCA que tenham como objetivo o desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores.

Agilidade e transparência

Sendo o Fundo um mecanismo de suporte a ações direcionadas prioritariamente à proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou com direitos violados, é essencial que, sem prejuízo do respeito às normas legais, o processo de seleção das organizações e de transferência dos recursos seja agilizado.

Atrasos nesse processo têm sido frequentes e, na maioria dos casos, se devem ao desconhecimento dos agentes locais sobre as normas que regem o Fundo, à ausência ou fragilidade de vínculos entre a gestão do Fundo e o processo de elaboração e aprovação das Leis Orçamentárias, e à falta de articulação entre o Conselho, o gestor contábil do Fundo e o Poder Executivo.

Por ser um órgão deliberativo fundado no princípio da democracia participativa, o CMDCA pode contribuir

para a superação desses problemas se mantiver uma atitude proativa e contínua de diálogo com os agentes públicos sobre a natureza, as finalidades e os caminhos para que a gestão do Fundo aconteça de forma ágil e transparente.

f) Monitoramento e avaliação das ações financiadas pelo Fundo

A Lei nº 13.019/2014 estabelece normas que devem ser empregadas para o monitoramento e avaliação das ações realizadas com recursos do Fundo.

Uma vez iniciadas, as ações devem ser monitoradas e avaliadas. O artigo 60 da Lei nº 13.019/2014 estabelece que, sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação, existentes em cada esfera de governo. E o artigo 59, § 2º, detalha que no caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores. No caso do FMDCA, esse papel cabe ao CMDCA.

A Resolução nº 137/2010 do Conanda estabelece, em seu artigo 23, inciso V, que os mecanismos de monitoramento, avaliação e fiscalização dos resultados dos projetos beneficiados com recursos do Fundo devem ser amplamente divulgados.

A avaliação dos resultados é essencial. Para que possa ocorrer a contento, é importante que os diagnósticos e Planos de Ação Municipais, formulados pelo CMDCA, não se limitem a apontar, de forma genérica, problemas a serem enfrentados ou mudanças a serem alcançadas, mas tragam evidências e informações que ajudem na definição de indicadores para a avaliação de resultados, como: volume e perfil do público alcançado; nível de incidência ou de reincidência das violências ou violações de direitos que o programa busca reduzir ou eliminar; capacidades desenvolvidas pelo público atendido; trajetórias que, no

decorrer do programa, foram retomadas por crianças e adolescentes e assim por diante.

O CMDCA deve acompanhar o desenvolvimento das ações por meio de visitas aos projetos e do exame de relatórios que devem ser periodicamente elaborados pelas organizações executoras, nos quais estejam especificadas as ações realizadas e evidenciados os resultados parciais e finais alcançados. A forma de monitoramento deve estar prevista nos Termos de Colaboração que formalizarem as parcerias.

Os artigos 64 e 66 da Lei nº 13.019/2014 detalham os elementos que devem estar presentes nos relatórios de prestação de contas a serem elaborados pelas organizações: descrição pormenorizada das atividades realizadas e dados que permitam ao CMDCA avaliar o alcance das metas e resultados esperados no período de que trata a prestação de contas. O artigo 66 prevê que a análise inclua elementos obtidos em visita técnica *in loco* que tenha sido realizada durante a execução da parceria.

Para fazer o monitoramento das ações e a avaliação dos resultados das parcerias, o CMDCA deve contar com o apoio de profissionais das Secretarias Municipais que representam as políticas setoriais e atuam em áreas relacionadas aos programas financiados com recursos do Fundo.

O artigo 58, § 2º, da Lei nº 13.019/2014, introduz uma norma interessante sobre avaliação de resultados ao estabelecer que, nas parcerias com vigência superior a um ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do Plano de Trabalho e utilizará os resultados dessa pesquisa como subsídio para avaliação da parceria celebrada.

Para o monitoramento e avaliação das ações previstas nos Termos de Colaboração, o CMDCA deve atuar em sintonia com o gestor contábil do Fundo, nomeado pelo prefeito municipal, ao qual caberá o acompanhamento da execução financeira das ações. As execuções técnica e financeira são duas faces da mesma moeda e devem

ser analisadas em conjunto para que seja possível fazer uma avaliação completa do desenvolvimento das ações.

Ao final de cada exercício, os dados consolidados pelo gestor contábil sobre a execução financeira das ações ajudarão o Conselho a dimensionar de forma mais precisa o custo anual de diferentes modalidades de serviços e programas, e a confrontar os números referentes aos custos dos programas com as informações relativas aos benefícios gerados para a população atendida. A partir disso, gradativamente, o Conselho poderá aprimorar a gestão do Fundo, tanto no que se refere à elaboração de futuros Planos de Aplicação de Recursos, como ao planejamento de estratégias de mobilização de recursos para o Fundo.

g) Aprovação da prestação de contas anual das ações executadas com recursos do Fundo

O relatório anual de prestação de contas da execução financeira das ações financiadas pelo Fundo deve ser elaborado pelo gestor contábil e encaminhado ao CMDCA.

O CMDCA deve examinar a prestação de contas e aprová-la ou não, tendo em vista os parâmetros de execução financeira explicitados nos Termos de Colaboração e nos Planos de Trabalho que fundamentaram as parcerias e no volume dos recursos efetivamente repassados às organizações executoras.

Uma vez aprovada, a prestação de contas deve ser encaminhada ao gestor da Secretaria Municipal à qual o Conselho e o Fundo estão vinculados.

h) Divulgação anual das ações realizadas e seus resultados

As parcerias que o CMDCA vier a celebrar com organizações da sociedade civil ou com órgãos públicos devem ser divulgadas à sociedade.

No que se refere às parcerias com organizações da sociedade civil, os artigos 10 e 11 da Lei 13.019/2014 determinam que, tanto a administração pública como as organizações sociais deverão divulgar, em sites

da internet, nas redes sociais e em locais visíveis, informações sobre as parcerias celebradas e os respectivos Planos de Trabalho.

A Resolução nº 137/2010 do Conanda, no artigo 23, inciso III, estabelece que os Conselhos devem utilizar os meios ao seu alcance para divulgar amplamente a relação dos projetos aprovados em cada edital, o valor dos recursos previstos e a execução orçamentária efetivada para implementação dos mesmos.

O ECA determina, em seu artigo 260-I, que os Conselhos devem divulgar amplamente à comunidade a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos.

3. Gestão contábil do Fundo: atividades do ordenador de despesas

De acordo com a Resolução nº 137/2010, artigo 8º, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Poder Executivo Municipal deve designar um servidor público que atuará como ordenador de despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), e que efetuará emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo.

Deve ficar evidente para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e para o Poder Executivo Municipal que o ordenador de despesas do Fundo não poderá atuar de forma autônoma ou sob a coordenação única da Prefeitura Municipal, mas sempre e necessariamente sob a direção do CMDCA. A Resolução nº 137/2010, artigo 8º, § 3º, do Conanda, afirma que a destinação dos recursos do FMDCA, em qualquer caso, dependerá de prévia deliberação plenária do Conselho, devendo a resolução ou ato administrativo equivalente que a materializar ser anexada à documentação respectiva, para fins de controle de legalidade e prestação de contas.

O ordenador de despesas deverá realizar, sob o controle do CMDCA e em diálogo permanente com seus membros, e também em sintonia com a Secretaria ou Setor de Finanças do município, um conjunto de tarefas necessárias para que a movimentação e a prestação dos recursos do Fundo sejam feitas de maneira eficiente, eficaz e transparente. Ele atuará, portanto, como gestor contábil do Fundo, coordenando a execução financeira do Plano Anual de Aplicação dos Recursos elaborado e aprovado pelo CMDCA (Conforme previsto na Resolução nº 137/2010, artigo 21, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)).

a) Organização de um sistema próprio de controle das receitas e despesas do Fundo

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece (artigo 260-G) que o órgão responsável pela administração das contas do Fundo deve manter controle das doações recebidas. Para tanto, o gestor contábil deve organizar um sistema de controle adequado à dinâmica de funcionamento do Fundo, tendo em mente que os recursos poderão advir de diferentes fontes (descritas na Parte I, item 4 do presente guia) e serão destinados ao financiamento de variadas ações.

É importante que o Fundo disponha de um sistema próprio de registro que identifique, de forma individualizada e transparente, as receitas, as despesas e a disponibilidade de caixa (conforme destacado na Resolução nº 137/2010, artigo 8º, § 2º, do Conanda).

Para cada fonte de receita – dotações orçamentárias, doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas, multas aplicadas pelo Poder Judiciário etc. – deve haver uma rubrica orçamentária correspondente, tornando as receitas passíveis de averiguação.

O sistema de controle deverá permitir e garantir precisão no registro dos dados sobre doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas, facilitando a emissão de recibos

aos doadores e a posterior prestação de informações à Secretaria da Receita Federal (SRF).

O gestor contábil deve registrar todos os pagamentos efetuados (com cópias dos comprovantes de pagamentos) para posterior prestação de contas ao CMDCA e à Prefeitura, para prestação de contas ao Tribunal de Contas e para atendimento a eventuais demandas do Ministério Público.

A Resolução nº 137/2010, artigo 21, inciso VIII, do Conanda, destaca que o gestor contábil deve manter arquivados, pelo prazo previsto em lei, os documentos comprobatórios da movimentação das receitas e despesas do Fundo, para fins de acompanhamento e fiscalização.

Por fim, um bom sistema de controle das receitas e despesas deverá gerar informações que ajudem o CMDCA a acompanhar e avaliar a evolução do desempenho do Fundo, para que possa definir metas de ativação das diferentes fontes de receitas e de mobilização de novos recursos.

b) Manutenção de conta bancária específica com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de Fundo Público

O artigo 260-G do ECA determina que o Fundo deve possuir conta bancária específica, destinada exclusivamente à movimentação de suas receitas e despesas. A conta deve ser aberta em instituição financeira oficial.

Como indicado anteriormente, o Fundo deverá ser inscrito no CNPJ como Fundo Público e sua conta bancária deve estar associada a este número de inscrição no CNPJ.

A Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.143/2011 estabeleceu que os fundos públicos que se encontrem inscritos no CNPJ na condição de filial de órgãos públicos do Poder Executivo Municipal, com código 103-1, devem solicitar que a inscrição seja alterada para a condição de Fundo Público, cujo código é 120-1.

Apesar dessa determinação, muitos Fundos Municipais ainda estão inscritos no CNPJ na condição de filial de órgãos públicos do Poder Executivo Municipal (código 103-1). Nesses casos, a alteração deve ser solicitada à SRF pelo representante do CMDCA e pelo gestor contábil, que devem comparecer na unidade mais próxima da Receita Federal munidos da lei de criação do Fundo e dos documentos legais que lhes atribuem responsabilidade pela gestão do Fundo. Esta providência é necessária para que o Fundo seja reconhecido pela Receita Federal como conta pública apta a receber doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas, dedutíveis do Imposto de Renda.

c) Cadastramento do Fundo junto ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) do governo federal

Como mencionado na Parte I, item 4, deste guia, as pessoas físicas que efetuam doações ao Fundo, no ato da declaração do Imposto de Renda, podem deduzir o valor dessas doações em até 3% do valor de seu Imposto Devido. Essa possibilidade está prevista no artigo 260-A, § 1º, inciso III, do ECA.

Porém, os contribuintes do Imposto de Renda só podem fazer a doação desse percentual de seu imposto para Fundos Municipais que tiverem sido previamente cadastrados junto à Receita Federal. Para realizar a doação no ato da declaração do Imposto de Renda, o contribuinte deve acessar um campo específico do formulário eletrônico de declaração, disponibilizado pela Receita Federal, no qual estão previamente listados os Fundos cadastrados, podendo o contribuinte escolher, apenas entre estes, aquele ou aqueles para os quais fará sua doação.

Assim, para que o Fundo possa receber esse tipo de doação, o CMDCA deve providenciar seu cadastramento. A solicitação de cadastramento deve ser encaminhada pelo Conselho ao MMFDH do governo federal que, por sua vez, encaminhará os dados à Receita Federal. Com isto, o nome e o CNPJ do respectivo Fundo

Municipal estarão disponíveis no programa eletrônico de declaração do Imposto de Renda para eventual escolha pelos contribuintes.

O MMFDH divulga anualmente portaria, que pode está disponível em seu site (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/>), especificando os procedimentos para o cadastramento dos FMDCA. O cadastro é realizado anualmente com o objetivo de atualizar a lista dos fundos em situação regular no país e que podem receber as doações dedutíveis do Imposto de Renda. Municípios que tenham feito o cadastramento de seus Fundos em anos anteriores e não tenham informações para atualizar ou corrigir não precisam refazê-lo. O formulário para cadastramento está disponível em: questionarios.mdh.gov.br/responder/e15xSrGvn3J2BjcElzxC.

O período oficial para o cadastramento é estabelecido anualmente na portaria do MMFDH. Os municípios podem fazê-lo a qualquer momento do ano, mas os dados só serão enviados pela MMFDH à Receita Federal em outubro de cada ano.

Ao receber os dados enviados pelo Ministério, a Receita Federal verificará se o Fundo está apto para receber recursos dedutíveis do Imposto Renda ou se há pendências quanto às exigências para seu cadastramento. Se for considerado apto, o Fundo poderá receber as doações, cujos valores serão posteriormente transferidos para sua conta bancária pela Receita Federal.

Para serem incluídos no Cadastro Nacional, os Fundos devem possuir CNPJ com natureza jurídica de Fundo Público (código 120-1) e situação cadastral ativa, possuir denominação que expresse claramente sua condição de FMDCA e ter sua conta bancária aberta em instituição financeira pública e vinculada ao CNPJ informado.

d) Emissão de recibos para pessoas físicas e pessoas jurídicas que fizerem doações ao Fundo

O artigo 260-D do ECA estabelece que o órgão responsável pela administração das contas do Fundo

deve emitir recibo em favor do doador, assinado por pessoa competente (no caso, o gestor contábil do Fundo nomeado pelo Poder Executivo) e pelo presidente do Conselho correspondente, especificando:

- Número de ordem;
- Nome, CNPJ e endereço do emitente;
- Nome, CNPJ ou CPF do doador;
- Data da doação e valor efetivamente recebido;
- Ano-calendário a que se refere à doação.

O § 1º do artigo acima citado estabelece que, no caso de contribuintes que tenham efetuado mais de uma destinação em um dado ano, o recibo pode ser emitido anualmente, desde que discrimine os valores doados mês a mês. E o § 2º do mesmo artigo estabelece que, no caso de doação em bens, o recibo deve conter a identificação dos bens, mediante descrição em campo próprio ou em relação anexa ao comprovante, informando se houve avaliação, bem como o nome, o CPF ou CNPJ e o endereço do avaliador.

A Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.311/2012 reafirmou os termos do artigo 260-D do ECA sobre as informações que devem constar dos recibos de doações.

Os valores deduzidos do Imposto de Renda pelos contribuintes, a título de doação aos FMDCA, sujeitam-se a comprovação, junto à Receita Federal, por meio dos recibos emitidos pelos Conselhos. Assim, é essencial que o Conselho, com o devido suporte do gestor contábil do Fundo, garanta absoluta precisão na emissão dos recibos e nos prazos para seu envio aos contribuintes. Embora a afirmação sobre a importância desse cuidado possa parecer óbvia, se o número de pessoas e empresas que fazem doações para um dado município se avolumar (chegando à casa de dezenas, centenas ou milhares), a probabilidade de erros ou atrasos na geração dos recibos pode aumentar, especialmente se não houver procedimentos adequados de controle de dados relativos a valores recebidos e a nomes e CPF, razões sociais e CNPJ dos doadores.

Cabe lembrar que as doações realizadas por pessoas físicas no ato da declaração do Imposto de Renda são comprovadas pelos contribuintes diretamente junto à Receita Federal, mediante o pagamento de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) gerado pelo próprio Programa da Declaração de Ajuste Anual. Assim, nestes casos não haverá necessidade de emissão de recibos pelo órgão gestor do Fundo.

e) Envio da Declaração de Benefícios Fiscais para a Receita Federal

Segundo o artigo 260-G, inciso III, do ECA, o órgão responsável pela administração das contas dos Fundo deve informar anualmente à SRF as doações recebidas mês a mês, identificando os seguintes dados por doador:

- Nome, CNPJ ou CPF;
- Valor doado, especificando se a doação foi em espécie ou em bens.

O ECA também estabelece (artigo 260-H) que em caso de descumprimento dessa obrigação a SFH dará conhecimento do fato ao Ministério Público.

Essas informações devem ser encaminhadas pelo CMDCA à Receita Federal via Declaração de Benefícios Fiscais (DBF). A Instrução Normativa da Receita Federal nº 1.307/2012 detalhou as normas para a emissão da DBF, que deverá ser enviada pelo Conselho até o último dia útil do mês de março, contendo informações sobre todas as doações de pessoas físicas e pessoas jurídicas recebidas pelo Fundo no ano anterior (ano-calendário).

A não apresentação da DBF no prazo estabelecido ou a sua apresentação com incorreções ou omissões acarretará multas aos municípios previstas na legislação fiscal. O correto preenchimento e envio da DBF é de suma importância para que o Conselho cumpra sua obrigação junto à Receita Federal e evite pendências para os doadores. Têm sido relativamente frequentes os casos de Conselhos que cometem erros ou atrasos

na emissão da DBF, fazendo com que muitos doadores acabem caindo na malha fina da Receita Federal.

O Conselho deve manter os doadores informados sobre seu empenho e desempenho no cumprimento dessa obrigação. Assim é que a Resolução nº 137/2010, artigo 21, inciso VI, do Conanda, orienta que o Conselho comunique aos contribuintes, até o último dia útil do mês de março, a efetiva apresentação da DBF, da qual constem obrigatoriamente os dados que tenham sido informados à Receita Federal: nome e CPF ou razão social e CNPJ de cada doador, juntamente com a data de cada doação e seu respectivo valor.

Os programas eletrônicos para elaboração e transmissão da DBF são disponibilizados anualmente pela Receita Federal em seu site (<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>). São eles: Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) (no qual os dados devem ser lançados) e Programa Receitanet (que deve ser usado para a transmissão da DBF).

Para o preenchimento da DBF o gestor contábil deve dispor das seguintes informações:

- Conjunto organizado dos dados referentes a todas as doações ocorridas no ano-calendário (em dinheiro e em bens);
- Número do CNPJ do órgão público ao qual o Fundo está vinculado, com o código de descrição de sua Natureza Jurídica;
- Número do CNPJ do Fundo (que deve estar inscrito como Fundo Público, com código 120-1);
- Número do CPF do responsável legal pela emissão da DBF (no caso, o CPF do gestor contábil ou do contador autorizado pela Prefeitura Municipal para esse fim).

Além disso, o Certificado Digital do órgão público ao qual o Fundo está vinculado para fins administrativos deve estar dentro do prazo de validade e o gestor contábil deve ter acesso a computador com configuração

necessária para a instalação e utilização do Programa Gerador da DBF.

Cabe destacar que a DBF deve conter tanto as informações sobre doações recebidas pelo FDCA como aquelas que tenham sido recebidas pelo Fundo dos Direitos da Pessoa Idosa (FDPI). Caso seja feita uma DBF para o FDCA e outra para o FDPI, uma invalidará a outra.⁶

f) Elaboração de Termos de Cooperação entre o Conselho e os doadores

O gestor contábil deve ter em mente que, dada a natureza jurídica do Fundo, doações a ele encaminhadas por pessoas físicas ou jurídicas não precisam necessariamente ser formalizadas por meio de contrato ou convênio entre o doador e o ente público responsável por sua gestão (no caso, o CMDCA). Contratos ou convênios podem e devem ser elaborados para regular doações que são direcionadas diretamente para organizações privadas que atendem crianças, adolescentes ou famílias. Este não é o caso das doações ao Fundo, que se configura como uma conta pública administrada pelo Conselho com o apoio do Poder Executivo Municipal.

No entanto, a Resolução nº 137/2010 do Conanda, ao abordar a possibilidade de que os doadores de recursos ao Fundo possam indicar, dentre as organizações ou ações autorizadas pelo Conselho, aquela ou aquelas em que os recursos por eles destinados devam ser aplicados, estabelece, em seu artigo 12, § 2º, que essas indicações, uma vez aceitas pelo Conselho, podem ensejar a formulação de Termo de Compromisso entre o Conselho e o destinador, que formalizem esta decisão e explicitem o compromisso do Conselho com sua concretização.

Portanto, cabe ao CMDCA decidir em que circunstâncias e de que forma as destinações ao Fundo, efetuadas por

doadores privados (cidadãos ou empresas), poderão ser consagradas em Termos de Compromisso.

O uso dos recursos do Fundo, independentemente de sua fonte, será sempre regulado pelos marcos legais apontados ao longo do presente guia e pelos objetivos e parâmetros estabelecidos no Plano de Ação Municipal e no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo elaborados pelo CMDCA e incluídos na Lei Orçamentária Municipal.

Regras ou parâmetros estabelecidos em contratos assinados entre o Conselho e os doadores não terão qualquer poder normativo que possa se superpor aos referidos marcos legais, nem tampouco impor aos Conselhos ou atribuir aos doadores competências ou deveres que não estejam previstos no ECA, nas leis que regulam as doações aos Fundos e nas Instruções Normativas da Receita Federal.

Por outro lado, a assinatura de Termos de Compromisso entre o Conselho e os doadores privados, por livre decisão de ambas as partes, pode ser uma forma relevante e transparente de fortalecimento ético das relações entre o gestor público do Fundo e a sociedade civil. Documentos desse tipo podem reiterar a obrigação do cumprimento dos marcos legais por ambas as partes, o que não é irrelevante dada a importância da busca de avanços efetivos na concretização de diversas prescrições legais. E podem também fortalecer compromissos comuns entre as partes com o desenvolvimento, a efetividade e a sustentabilidade das ações apoiadas com recursos doados ao Fundo.

g) Realização de transferências de recursos e de despesas autorizadas pelo Conselho

O gestor contábil do Fundo deverá monitorar o ingresso de receitas, executar o pagamento de despesas,

⁶Orientações detalhadas para o preenchimento e envio da DBF à Receita Federal podem ser encontrados em: Manual para a Elaboração da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF): Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente | Fundos dos Direitos do Idoso, disponível em: www.prattein.com.br.

emitir empenhos, cheques e ordens de pagamento. Essas atribuições estão especificadas na Resolução nº 137/2010, artigo 21, do Conanda.

Para que possa realizar empenhos de despesas, o gestor contábil deve dispor das deliberações do CMDCA, registradas em ata, que os autorizem. Por seu turno, o CMDCA deve solicitar por ofício ao gestor contábil que realize cada pagamento. Essas solicitações devem estar amparadas na descrição dos custos de execução de cada programa ou projeto, detalhada no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo.

Caso ocorram ingressos de valores no Fundo que não tenham sido anteriormente previstos e incluídos da Lei Orçamentária Anual (LOA), o gestor contábil deve informar de imediato o CMDCA para que este encaminhe ao Poder Executivo solicitação para que a Câmara Municipal aprove projeto de lei complementar para inclusão desses valores na LOA sob a forma de Crédito Adicional (em conformidade com as normas da Lei nº 4.320/1964). Este procedimento é obrigatório para garantir que os recursos possam ser posteriormente movimentados e ter sua utilização informada na prestação de contas anual.

A Resolução nº 137/2010, artigo 8º, do Conanda, reitera que as providências administrativas necessárias à liberação dos recursos, após a deliberação do Conselho, devem observar o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, sem prejuízo do efetivo e integral respeito às normas e princípios relativos à administração dos recursos públicos.

h) Acompanhamento da execução financeira das ações financiadas pelo Fundo

O gestor contábil deve solicitar e receber relatórios de prestação de contas das organizações executoras, cuja elaboração deve estar prevista nos Termos de Colaboração celebrados para a execução dos programas ou projetos. As prestações de contas devem ser analisadas em face dos Planos de Trabalho, dos

cronogramas de execução das ações e dos parâmetros orçamentários estabelecidos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo e nos Termos de Colaboração que regularam os repasses de recursos.

Acompanhamento semelhante deve ocorrer nos casos de ações que venham a ser executadas por organizações governamentais com o suporte de recursos do Fundo. Despesas com recursos do Fundo efetuadas por órgãos públicos devem obedecer à Lei Federal nº 8.666/1993, que rege o processo de aquisição de mercadorias e a contratação de serviços. Nesses casos, as licitações devem ser realizadas com o grau de prioridade determinado pela Constituição Federal, para que seja garantida a eficiência e a celeridade necessárias, e sejam evitados atrasos na execução de ações muitas vezes urgentes para a proteção de crianças e adolescentes.

A Lei nº 13.019/2014 define normas para prestação de contas pelas organizações da sociedade civil.

O artigo 63, § 1º, dessa lei afirma que, por ocasião da celebração das parcerias, a administração pública deve fornecer manuais que orientem as organizações da sociedade civil na prestação de contas, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos. Este procedimento é especialmente recomendável no caso de parcerias que envolvam transferências de recursos do Fundo para organizações que, embora qualificadas para prestar atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco, nem sempre possuem setores ou profissionais com larga experiência em gestão administrativa e financeira.

Os artigos 64 e 66 da lei anteriormente referida detalham os elementos que devem estar presentes nos relatórios de prestação de contas a serem elaborados pelas organizações. No que se refere à execução financeira (foco da avaliação a ser realizada pelo gestor contábil), os relatórios deverão conter dados financeiros que permitam a avaliação do nexo de causalidade entre

as receitas e as despesas realizadas, ou seja, elementos que evidenciem os vínculos entre a real destinação das despesas e os fatos relatados.

i) Elaboração de relatórios periódicos e de balanço anual sobre a situação financeira do Fundo

O gestor contábil deve manter diálogo permanente com o CMDCA, transmitindo a ele relatórios financeiros que serão essenciais para a avaliação das ações realizadas e dos resultados alcançados com os recursos do Fundo.

A Resolução nº 137/2010, artigo 21, inciso VII, do Conanda, aponta que o gestor contábil do Fundo deve apresentar, trimestralmente ou quando solicitado pelo Conselho, análise e avaliação da situação econômico-financeira do Fundo por meio de balancetes e relatórios de gestão.

Ao final de cada ano, o gestor contábil deve elaborar um balanço geral da execução financeira dos recursos do Fundo. Após avaliação do CMDCA, esse balanço deverá ser encaminhado ao prefeito municipal,

ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

O saldo financeiro positivo apurado no balanço do Fundo deve ser transferido para o exercício subsequente, a crédito do mesmo Fundo, conforme determina o artigo 73 da Lei nº 4.320/64. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei nº 101/2000, artigo 8º, parágrafo único), os recursos vinculados a uma finalidade específica (caso dos fundos especiais, como o FMDCA) deverão ser usados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Com base nas avaliações realizadas com o apoio do gestor contábil sobre os resultados das ações e sobre sua execução financeira, o CMDCA poderá cumprir a contento o preceito estabelecido no artigo 260-I do ECA: divulgar à sociedade a relação de projetos financiados anualmente com os recursos do Fundo, os valores recebidos pelas organizações responsáveis pela execução das ações previstas e os resultados alcançados.

Anexo 1. Subsídios para a elaboração ou revisão da lei municipal de criação do Fundo

Observação: o texto que se segue tem como único objetivo sugerir, sem qualquer pretensão exaustiva, pontos a serem considerados na elaboração ou revisão da lei de criação do Fundo.

Art. 1º – Fica criado o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, instrumento de captação, repasse e aplicação de recursos destinados a propiciar suporte financeiro para o planejamento, implantação, execução e desenvolvimento de planos, serviços, programas, projetos e demais ações voltadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes no município.

Art. 2º – O Fundo Municipal será gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que será responsável:

I – Pela deliberação e decisão sobre as prioridades que deverão orientar a aplicação dos recursos do Fundo;

II – Pela deliberação e decisão sobre os serviços, programas, projetos e demais ações que serão financiadas com os recursos do Fundo;

III – Pela deliberação e decisão sobre as organizações governamentais ou não governamentais que deverão executar as ações que serão financiadas com os recursos do Fundo;

IV – Pela coordenação do processo de repasse dos recursos do Fundo para as organizações que executarão as ações prioritizadas;

V – Pela autorização para liberação dos recursos do Fundo para que as ações possam ser executadas;

VI – Pela avaliação dos resultados anuais da execução físico-financeira das ações financiadas com os recursos do Fundo.

Art. 3º – Os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente serão aplicados primordialmente em:

I – Serviços, programas ou projetos de proteção de crianças e adolescentes com direitos fundamentais ameaçados ou violados;

II – Serviços, programas ou projetos articulados ao desenvolvimento das ações das políticas sociais básicas (especialmente, mas não exclusivamente, saúde e educação) e da política de assistência social, voltados ao atendimento de crianças e adolescentes que deles necessitem para que possam ser adequadamente alcançados por estas políticas e ter seus direitos fundamentais garantidos;

III – Estudos e diagnósticos municipais da situação de crianças e adolescentes e da situação da rede de atendimento de crianças e adolescentes existente no município, realizados para fundamentar e orientar a elaboração, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Planos de Ação e de Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo;

IV – Suporte a atividades estruturadas de mobilização de recursos para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente junto às diferentes fontes de recursos e parceiros potenciais, conduzidas por comissão constituída para esse fim pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V – Ações de capacitação de recursos humanos que atuam no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e de fortalecimento institucional e operacional da rede de serviços e programas de atendimento existentes no município;

VI – Projetos de comunicação e divulgação das ações de defesa dos direitos de crianças e adolescentes residentes no município;

VII – Outras ações consideradas prioritárias pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para que os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sejam garantidos, inclusive aquelas que forem necessárias para a proteção desse público em situações de emergência ou de calamidade pública.

Parágrafo Único – Fica vedada a aplicação de recursos do Fundo para pagamento de despesas referentes à estruturação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar.

Art. 4º – Na definição das ações que serão financiadas anualmente com os recursos do Fundo, o Conselho Municipal deverá considerar:

I – As normas estabelecidas na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em especial: a) o artigo 260, § 1º-A, segundo o qual na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância; b) o artigo 260, § 2º, segundo o qual os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem, ao fixar critérios de utilização dos recursos do Fundo por meio de planos de aplicação, prever necessariamente a aplicação de percentual

desses recursos para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes, e para programas de atenção integral à Primeira Infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade;

II – O artigo 31 da Lei nº 12.594/2012 (que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas as adolescentes que pratiquem ato infracional), segundo o qual os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem definir, anualmente, o percentual de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a serem aplicados no financiamento das ações previstas nesta Lei, em especial para capacitação, sistemas de informação e de avaliação;

III – Os resultados de diagnósticos atualizados sobre a realidade do município, que evidenciem: a) os problemas (situações de risco, violências e violações de direitos) que atingem crianças e adolescentes residentes no município e que limitam ou impedem a garantia dos direitos fundamentais previstos na Lei nº 8.069/1990; b) a situação (lacunas, fragilidades, capacidades de atendimento) do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e da rede de serviços e programas de atendimento existentes no município; c) a forma como esses aspectos se distribuem nos diferentes bairros, distritos e territórios do município, os segmentos da população infantojuvenil mais atingidos pelos problemas e os territórios menos alcançados pelos serviços e programas de atendimento.

Art.5º – Para a escolha das organizações não governamentais que receberão recursos do Fundo, o Conselho Municipal deverá observar:

I – As normas estabelecidas na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em especial: a) o artigo 90, que define os regimes dos programas de proteção e socioeducativos que devem ser oferecidos pelas

entidades de atendimento; b) o artigo 91, que versa sobre o registro das entidades não governamentais no Conselho como condição para o seu funcionamento e sobre o prazo de validade desse registro;

II – As normas estabelecidas na Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Art. 6º – As prioridades e ações nas quais serão aplicados os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão estar explicitadas no Plano de Ação Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo, ambos elaborados anualmente pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 7º – O Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo deverá ser encaminhado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e pela Prefeitura Municipal para exame e aprovação pela Câmara Legislativa Municipal, passando a integrar o Orçamento Municipal.

Art. 8º – Constituem receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – Transferências do orçamento municipal;

II – Recursos provenientes de órgãos da União ou do Estado, inclusive transferências fundo a fundo entre esferas de governo;

III – Destinações dedutíveis do Imposto de Renda, efetuadas por pessoas físicas e pessoas jurídicas, inclusive doações de bens permanentes ou de consumo;

IV – Doações não incentivadas de pessoas físicas ou pessoas jurídicas;

V – Doações de entidades internacionais;

VI – Recursos provenientes de multas aplicadas pelo Poder Judiciário, conforme previsto no artigo 214 da Lei nº 8.069/1990;

VII – Resultados de aplicações financeiras dos recursos disponíveis no Fundo, observada a legislação pertinente;

VII – Receitas provenientes de outras fontes.

Parágrafo Único – Bens materiais que forem doados ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente poderão ser leiloados pelo Poder Executivo Municipal, com autorização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo os valores resultantes ser depositados na conta bancária do Fundo.

Art. 9º – Para fins de gestão contábil, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ficará vinculado à Secretaria Municipal de _____, que deverá realizar a administração das receitas e despesas desse Fundo sob a orientação e o controle do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º – A contabilidade do Fundo deve ter por objetivo evidenciar a sua situação financeira e patrimonial, observados os padrões e normas estabelecidas na legislação pertinente;

§ 2º – Para recebimento e movimentação dos recursos financeiros do Fundo será aberta conta bancária específica em instituição financeira oficial, sob a denominação Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e serão observadas as normas estabelecidas nos artigos 260-D e 260-G da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), assim como as Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil que versam sobre a gestão de Fundos Públicos.

§ 3º – O administrador contábil do Fundo deverá:

I – Efetuar a movimentação dos recursos financeiros do Fundo – assinar cheques, ordenar empenhos e pagamentos das despesas – em estrita observância dos objetivos e parâmetros estabelecidos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, elaborado anualmente pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II – Elaborar mensalmente demonstrativo contábil da movimentação financeira do Fundo, e ao final de cada ano o balanço anual da movimentação dos recursos, especificando as receitas e despesas;

III – Submeter ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente os demonstrativos contábeis e a prestação de contas anual da movimentação financeira do Fundo;

IV – Realizar outras atividades que forem indispensáveis para a boa gestão financeira do Fundo.

§ 4º – Após a aprovação pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, os demonstrativos contábeis e a prestação de contas anual deverão ser publicados em veículo oficial de imprensa, ou ser divulgados publicamente de forma ampla e transparente caso inexista este veículo.

Art. 10 – O saldo financeiro positivo apurado no balanço do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será transferido para o exercício subsequente, a crédito do mesmo fundo, conforme determina o artigo 73 da Lei nº 4.320/1964.

Anexo 2. Exemplo de inclusão do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo na Lei Orçamentária Municipal



O exemplo a seguir, elaborado com temas e números hipotéticos, busca demonstrar de forma didática como os recursos previstos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo são lançados no Orçamento Municipal.

Suponha que, a partir da realização de um diagnóstico das necessidades do município, o

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) defina três ações prioritárias e estime seus respectivos orçamentos. Com base nesse Plano de Ação, o CMDCA elabora o seguinte Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo para o ano de 2022:

Quadro 1 – PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FMDCA/2022

AÇÕES	Estimativa de despesas em R\$
Ação 1: Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco	R\$ 220.000,00
Ação 2:	R\$ 100.000,00
Ação 3:	R\$ 80.000,00
TOTAL	R\$ 400.000,00

Para chegar ao valor anteriormente previsto para a execução, em 2022, da Ação 1 (Programa de Atendimento

a Crianças e Adolescentes em Situação de Risco), o CMDCA estimou os seguintes valores:

Quadro 2 – ORÇAMENTO DA AÇÃO 1: PROGRAMA DE ATENDIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO

ITEM	Despesas em R\$
Mobiliário, computadores, livros	R\$ 40.000,00
Pessoal técnico	R\$ 120.000,00
Alimentos, materiais de limpeza, materiais didáticos	R\$ 60.000,00
TOTAL	R\$ 220.000,00

Por outro lado, tendo por base tanto os recursos disponíveis como as previsões de ingresso de novos

recursos no Fundo, o CMDCA estima as seguintes receitas para o Fundo no ano de 2022:

Quadro 3 – PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FMDCA/2022

FONTES	Estimativa de receitas em R\$
Dotação do orçamento municipal	R\$ 80.000,00
Doações de pessoas físicas	R\$ 20.000,00
Doações de pessoas jurídicas	R\$ 280.000,00
Multas judiciais	R\$ 10.000,00
Resultado de aplicações financeiras	R\$ 10.000,00
TOTAL	R\$ 400.000,00

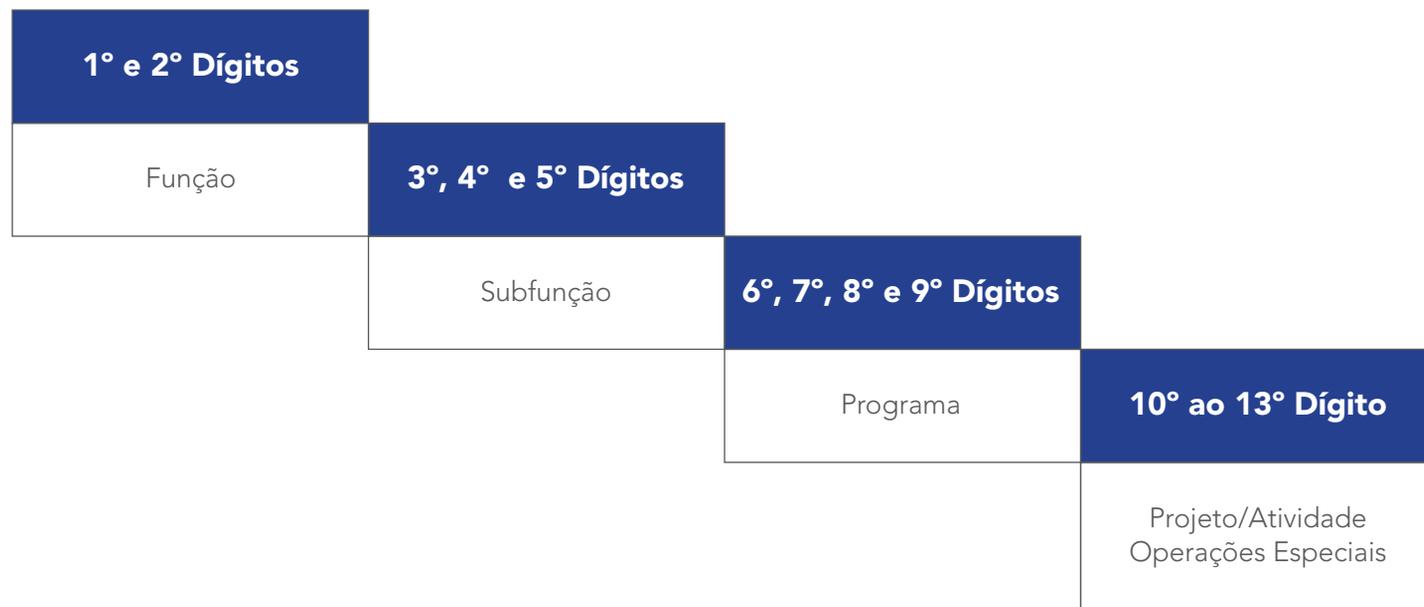
Vejamos agora como a ação Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco, indicada no Quadro 1 e previamente orçada no Quadro 2, deverá figurar na Lei Orçamentária Municipal.

Em primeiro lugar, deverá ser indicada a Classificação Institucional do órgão do Poder Executivo e da Unidade Orçamentária aos quais a receita está associada. Esta classificação será expressa em cinco dígitos:

1° e 2° Dígitos	3° ao 5° Dígitos
Órgão	Unidade Orçamentária

Como no exemplo em questão, os recursos estarão alocados no Fundo, o órgão gestor da receita será a Secretaria Municipal à qual o Fundo estiver vinculado para fins administrativos. E a unidade orçamentária será o próprio Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A Classificação Institucional será aquela estabelecida pelo município no contexto da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Por exemplo:

Classificação: 09.710;



Os cinco primeiros dígitos devem corresponder ao padrão de codificação estabelecido na Portaria Federal nº 42/1999. Eles indicam a função e a subfunção às quais o emprego da receita em questão estará associado.

Quanto aos oito dígitos seguintes, os quatro primeiros deles indicam o tipo de programa em questão; os quatro seguintes a ação que concretizará o programa. Conforme estabelecido no artigo 3º da Portaria

Onde: **09** – Indica Secretaria Municipal à qual o Fundo está vinculado;

710 – Indica o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Depois, deve ser feita a Classificação Funcional Programática do tipo de programa de trabalho que será realizado com a receita do Fundo. Para esta classificação são usados 13 dígitos:

Federal nº 42/1999, os municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações contidos na referida portaria.

Assim, a Classificação Funcional Programática do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco, citado no Quadro 1, será:

Classificação: **08.243.4009.4188**;

Onde: **08** – Assistência Social (o Programa de Atendimento citado no Quadro 1 está associado à política de Assistência Social, cujo código previsto na Portaria Federal nº 42/1999 é 08);

243 – Assistência à Criança e ao Adolescente (este é o código previsto na Portaria Federal nº 42/1999 para programas que, como citado no Quadro 1, sejam direcionados a crianças e adolescentes);

4009 – Manutenção e Modernização dos Serviços Públicos;

4188 – Manutenção de Serviços de Assistência a Crianças e Adolescentes.

Finalmente, deve ser feita a Classificação da Natureza das Despesas que serão realizadas com a receita do Fundo. Para essa classificação são usados oito dígitos:

1º Dígito	2º Dígito	3º e 4º Dígitos	5º e 6º Dígitos	7º e 8º Dígitos
Categoria Econômica	Grupo de Despesas	Modalidade de Aplicação	Elemento de Despesas	Item de Despesas

A Classificação da Natureza das Despesas será feita utilizando-se os códigos definidos na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001. Essa portaria apresenta uma série de códigos, de oito dígitos cada, para a classificação de diferentes tipos de

despesa. As despesas para execução do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco, indicadas no Quadro 2, enquadram-se nos seguintes códigos e descrições definidos na Portaria nº 163/2001:

Itens de despesas do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco	Código e descrição conforme Portaria nº 163/2001
Mobiliário, computadores, livros	4.4.90.52.01 – Equipamentos e material permanente
Pessoal técnico	3.3.90.04.01 – Contratação por tempo determinado
Alimentos, materiais de limpeza, materiais didáticos	3.3.90.30.01 – Material de consumo

O lançamento do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco no Projeto de Lei Orçamentária Municipal será feito com

base nos valores e códigos indicados nos quadros anteriores, assumindo um formato como este:

Programa da Unidade Orçamentária Gestora detalhado por Elemento Econômico

Versão: Projeto de Lei			Orçamento: 2022
Unidade Gestora 09.710: Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente			
Especificação	Programa de trabalho	Natureza da despesa	Total em R\$
Assistência Social	08.000.0000.000C		
Assistência à Criança e ao Adolescente	08.243.0000.000C		
Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco	08.243.4009.4188		
Equipamentos e material permanente		4.4.90.52.01	40.000,00
Contratação por tempo determinado		3.3.90.04.01	120.000,00
Material de consumo		3.3.90.30.01	60.000,00
Total em R\$			220.000,00
Total da Unidade Orçamentária em R\$			400.000,00

Assim, o valor de R\$ 220.000,00 previsto pelo CMDCA para a execução do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco estará incluído no Orçamento Municipal. Este valor,

somado aos valores previstos para as outras ações prioritizadas, totalizará os R\$ 40.000,00 originalmente previstos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo elaborado pelo CMDCA.



Rua Araguari, 835 - 7º andar
Vila Uberabinha - 04514-041 - São Paulo - SP
55 11 3848-8799

www.fadc.org.br

 /fundabrinq  /fundacaoabrinq

ISBN: 978-65-87569-12-3

