



Conselhos dos Direitos e Fundos da Criança e do Adolescente

Conselhos dos Direitos e Fundos da Criança e do Adolescente

Noções Jurídicas para os Operadores do Sistema



Créditos:

- **Dr. José Carlos Oliveira de Carvalho**
Auditor-Geral do Ministério Público
do Estado do Rio de Janeiro
- **Dra. Bianca Mota Moraes**
Promotora de Justiça
2ª Subcoordenadora do 4º Centro de
Apoio Operacional
- **4º Centro de Apoio Operacional das
Promotorias de Justiça da Infância e
Juventude**

Apresentação do Projeto de Integração entre as PJIJs, CMDCAs e CTs

O 4º Centro de Apoio Operacional, na atual gestão do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, Dr. Marfan Martins Vieira, implantou, como estratégia de atuação, a “Coordenação Itinerante”, que visa auxiliar os colegas no desempenho de suas funções, fornecendo-lhes subsídios técnico-jurídicos e instrumentos políticos e eficazes, a fim de atender às peculiaridades e às realidades regionalizadas do Estado, no âmbito das regiões do Interior, Metropolitana e Capital.

No 1º semestre de 2005 o Centro de Apoio, através de sua Coordenação, para inaugurar a referida atuação, implantou e implementou o PROJETO DE INTEGRAÇÃO ENTRE PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE, CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E CONSELHOS TUTELARES que, depois de sopesar dentre tantas questões relevantes, entendeu ser o regular funcionamento dos órgãos incumbidos da defesa dos direitos infanto-juvenis, fundamental para a existência de concretas e eficazes políticas públicas nos Municípios deste Estado.

Desta forma, esta Coordenação percorreu todo o Estado levando palestras e vasto material sobre o tema aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude, aos Conselheiros de Direitos e aos Conselheiros Tutelares, em amplo movimento de articulação e integração entre estes órgãos, atingindo um público de aproximadamente mil e quinhentos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Na etapa final de execução deste projeto, como mais uma ferramenta, o 4º Centro de Apoio Operacional elaborou esta cartilha no intuito de deixar registrados os principais pontos abordados nas palestras para oferecer a todos os Promotores de Justiça da Infância e Juventude, aos Conselheiros de Direito e aos Conselheiros Tutelares, que participaram desta empreitada, assim como aos que, de alguma forma, tenham interesse em conhecer ou em aprofundar seus conhecimentos na questão dos Fundos da Infância e Juventude.

Registro a participação fundamental do Dr. José Carlos Oliveira de Carvalho, Auditor-Geral do Ministério Público, que entusiasmaticamente aderiu ao nosso projeto, com sua presteza e eficiência, deixando como legado esta cartilha, elaborada em conjunto com a ilustre e competente colega Bianca Mota de Moraes, 2ª Subcoordenadora deste Centro de Apoio, aos quais gostaria de manifestar o meu particular agradecimento por tudo o que fizeram para que este projeto fosse efetivamente levado a cabo e, por conseguinte, se tornasse uma experiência exitosa.

Divido o resultado deste projeto com os servidores, estagiários e bolsistas do 4º Centro de Apoio Operacional, pois todos se engajaram na sua execução, na demonstração irrefutável de que o trabalho de equipe é essencial para a consecução de nossos objetivos, bem como, em especial, com os ilustres colegas Coordenadores dos CRAAIs, cujo trabalho reputo essencial para operacionalização deste novo perfil de atuação da Coordenação.

Ao final desta empreitada, confiante de ter contribuído para o apoio e o fortalecimento das instituições integrantes do Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, avançamos no sentido da realização da missão constitucional do Ministério Público, reforçando o regime democrático de direito.

Agradeço a Deus por todas as coisas.

Leila Machado Costa

Coordenadora do 4º CAOPJJ

“ O maior patrimônio de uma nação é o seu povo e o maior patrimônio de um povo são as suas crianças e jovens”.

Paulo Freire

O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CMDCA

O Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, de acordo com o previsto no art. 88, inciso II, da Lei n.º 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente - é um órgão deliberativo e controlador das ações e diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas eleitas em fórum próprio, sendo uma instância pública de participação democrática. É constituído por igual número de membros indicados pelo Governo Municipal e de eleitos por representantes da sociedade civil que, juntos, deliberam acerca da aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

“Deliberar” significa, segundo o Dicionário Aurélio da língua portuguesa, “resolver depois de exame ou discussão”; “decidir”.

Observa-se, portanto, que o CMDCA possui papel de extrema relevância nos seus municípios, uma vez que resolve, decide políticas públicas relativas às crianças e adolescentes, o que é diferente de simplesmente sugerir ou assessorar outros órgãos na formulação de tais políticas (art. 136, IX, do ECA). Por isso, não há dúvida de que as deliberações do CMDCA, desde que se atenham às suas atribuições legais, vinculam o administrador público.

Por outro lado, é preciso destacar que, além das deliberações mencionadas, os membros do CMDCA realizam a fiscalização e o acompanhamento dos projetos levados a efeito com os recursos do Fundo (art. 88, IV, ECA), o registro dos programas e das entidades de atendimento (art. 90, Parágrafo único e 91, ECA), bem como o processo de escolha para Conselheiros Tutelares (art. 139, ECA).

O que se percebe nestas breves linhas é exatamente o que se encontra disposto no art. 89, do ECA: que “A função de membro do Conselho Nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante”.

Os Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes são engrenagens imprescindíveis à ativa participação popular na construção de políticas públicas que assegurem a proteção integral e a prioridade absoluta à população infanto-juvenil. São contundentes exemplos do avanço da democracia brasileira e do desejo do Constituinte de 1988 de aproximar os cidadãos das decisões e dos órgãos públicos.

Por isso é muito importante a reflexão sobre os principais pontos que viabilizam ao CMDCA uma atuação eficaz.

- O primeiro deles é a necessidade de que a legislação municipal a respeito do tema seja minuciosa e clara, restringindo-se ao máximo a margem para improvisações nas situações práticas que venham a se apresentar aos conselheiros, como as relativas às atribuições, à estrutura, ao funcionamento, ao número de conselheiros, ao processo de escolha, ao mandato, ao afastamento, à suplência, e ao *quorum* necessário para votação e aprovação das matérias.
- O segundo é o referente à paridade, que não pode ficar restrita ao aspecto formal. Para tanto, é preciso contar, de um lado, com legislações municipais e regimentos internos para os CMDCAs que prevejam a livre escolha dos membros da sociedade civil em assembleias ou fóruns integrados por suas entidades representativas, bem como que definam regras para a candidatura, votação, apuração e divulgação de todo o processo eletivo. De outro, com uma execução transparente destas regras, mobilizando-se efetivamente a opinião pública por intermédio de todos os canais legítimos disponíveis, em atenção ao disposto no art. 88, inciso VI, do ECA. É

essencial que o Ministério Público seja cientificado sobre todas as fases deste processo, que deve ser conduzido de molde a assegurar, ainda, a posterior continuidade das políticas públicas que vierem a ser deliberadas, independentemente da alternância nos governos municipais.

- O terceiro ponto é a permanente qualificação técnica dos membros integrantes do CMDCA, em especial no que toca a matérias como orçamento, fundos especiais, políticas públicas e conselhos tutelares.

Registramos, por fim, que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA editou recentemente a Resolução n. 105/2005, que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, importante documento norteador para os futuros atos normativos relativos à matéria.

OS FUNDOS ESPECIAIS

O FMDCA é um fundo especial, nos termos da Lei n.º 4.320/64 (art. 71 a 74), que trata de Normas Gerais de Direito Financeiro. Os fundos especiais compreendem um conjunto de receitas que se prestam a atingir determinados objetivos, fixados na sua lei de criação. Assim, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, tem seus objetivos especificados na Lei que o instituiu, da mesma forma que o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Trabalho – FUNDET e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Agindo dessa forma, ou seja, vinculando/resguardando um conjunto de receitas para ser aplicado em determinada finalidade, intenta o Poder Público garantir que determinados direitos sejam atendidos, que determinadas políticas

públicas tenham eficácia. Nesse diapasão, o Fundo é um aporte de recursos financeiros reservados para suprimento de um determinado segmento considerado prioritário, constituindo-se exceção ao princípio da unidade de tesouraria.

De acordo com Aurélio Buarque de Holanda, o Fundo é “uma concentração de recursos de várias procedências para, mediante financiamento, se promover a consolidação ou desenvolvimento de um setor deficitário da atividade pública ou privada”.

O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FMDCA

Especificamente em relação ao FMDCA, **objetiva este fundo financiar políticas e programas destinados a crianças e adolescentes sob risco pessoal e social** (situação definida pelo art. 98, do ECA). Os recursos do Fundo **somente** podem ser aplicados com essa finalidade, caracterizando infração grave a aplicação em objetos diversos dos previstos em lei, sujeitando os infratores (conselheiros do CMDCA ou não) a sanções criminais, cíveis, administrativas e políticas, tais como as previstas na Lei de Improbidade Administrativa (8429/92).

O FMDCA é a principal ferramenta do CMDCA para efetivação das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes, podendo-se afirmar que o Fundo viabiliza o CMDCA e este viabiliza o ECA. Vale ressaltar que o Fundo pode estar sujeito a normas peculiares de operacionalização, nos termos da lei municipal que o instituiu. Esta lei deverá estabelecer, dentre outras coisas, o órgão ao qual o CMDCA está vinculado (Chefia de Gabinete, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de As-

sistência Social, Secretaria de Educação, etc.), ou se contará com estrutura própria contábil e administrativa; os tipos de receita e as origens dos recursos; a forma de gestão e da execução da despesa (quem fará o quê e como, inclusive as licitações).

O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NÃO TEM PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA

Isso significa que ele não pode “assumir” direitos e obrigações em seu próprio nome, e que precisa estar vinculado ao CMDCA (art. 88, IV, ECA), pois este é que deve deter personalidade jurídica e CNPJ. Portanto, o Fundo não pode existir nos locais onde não exista o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Apesar de não possuir personalidade jurídica, o Fundo é uma unidade orçamentária, o que significa dizer que precisa estar contemplado no orçamento, que **deve haver dotação do Poder Executivo Municipal em seu favor**. O fato de o Fundo estar desvinculado das demais despesas tem o fim de garantir, conforme mencionado, a realização de objetivos específicos do interesse da comunidade.

LEGISLAÇÃO QUE REGULAMENTA OS FUNDOS ESPECIAIS

A legislação aplicável compreende: a Constituição da República, em seus arts. 165 a 169; a Lei Federal n.º 4.320/64, em especial os arts. 71 a 74; o Decreto Federal n.º 93.872/86 e o Estatuto da Criança e do Adolescente nos arts. 88, 154, 214 e 260.

ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A deliberação no que diz respeito a **como e em que** os recursos do FMDCA serão aplicados compete **exclusivamente** ao Conselho de Direitos. Os Programas de Trabalho que serão executados para atender às peculiaridades do município dependem de discussão, pesquisas, estudos e levantamentos acerca de quais problemas ou deficiências devem ser combatidos de forma prioritária a cada exercício orçamentário. Decidindo o que vai ser feito com os recursos do Fundo, o Conselho cumpre o disposto no ECA e, por isso, esta decisão precisa ser respeitada pelo Poder Executivo. No tocante à realização das despesas, ou seja, a licitação, o empenho, a liquidação e o pagamento, esta em regra ocorre (é executada) por conta da Secretaria à qual o CMDCA está vinculado. Isso porque nem sempre o CMDCA dispõe de estrutura suficiente para processar a despesa. É preciso destacar que o fato de a despesa ser executada por meio da Secretaria não inibe a fiscalização por parte dos conselheiros, o que significa dizer que, caso a liberação dos recursos pelo setor de contabilidade não esteja sendo feita a contento, tem o CMDCA o direito e o dever de cobrar a prestação por parte dos servidores incumbidos dessa missão, alertando-os sobre a necessidade de se trabalhar com eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição da República.

O PLANO DE AÇÃO

O Plano de Ação, a ser elaborado pelos conselheiros do CMDCA, é o documento que relaciona e evidencia as prioridades que deverão ser observadas quando da aplicação dos recursos do FMDCA. Não é possível que os planos de ação sejam iguais em todos os municípios,

uma vez que cada comunidade tem suas características, pontos fortes e deficiências. O ideal é que os conselheiros discutam exaustivamente o que deve ser feito com os recursos do Fundo a partir de um prévio mapeamento das necessidades locais, escalonando e hierarquizando seus objetivos e metas. Dessa forma, para um município as diretrizes principais podem abranger a erradicação do trabalho infantil; para outro, a preferência poderá ser providenciar tratamento para adolescentes usuários de substâncias entorpecentes, por exemplo. Não é necessário que haja apenas uma prioridade. Muito pelo contrário: podem (e devem) ser elencadas cinco, seis, dez prioridades, sempre deliberadas pelo Conselho na contemplação de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, tais como vítimas de maus tratos, de abuso sexual, de abandono e adolescentes em conflito com a lei. A partir daí, elas serão formalizadas no Plano de Ação e encaminhadas oficialmente à Secretaria de Planejamento (ou correspondente) para sua inserção na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A LDO, como o próprio nome já diz, traz as regras que deverão ser observadas quando da elaboração do orçamento (Lei Orçamentária Anual – LOA). Como se vê, o Plano de Ação é bastante importante, pois o orçamento decorrerá do que nele estiver previsto.

Em boa parte dos municípios, o prazo de que o Prefeito dispõe para encaminhar o projeto da LDO ao Poder Legislativo encerra-se em 15 de abril. É preciso, no entanto, verificar todos os prazos de encaminhamento na Lei Orgânica de cada Município.

Nesse diapasão, o plano deverá ser enviado com a antecedência necessária para que o Prefeito possa incluí-lo. Se, porventura, o chefe do Executivo já tiver encaminhado o projeto de LDO quando da elaboração do plano, mesmo assim ainda há solução, pois a Câmara geralmente aprecia a Lei quase no final da primeira etapa da sessão legislativa, o que ocorre no dia trinta de junho. Dessa forma, pode o Prefeito enviar uma “Mensagem” ao Poder Legislativo corrigindo o Projeto de Lei anteriormente enviado, desde que não tenha

sido iniciada a votação na Câmara da parte cuja alteração estiver sendo proposta (FMDCA). Caso haja maior interesse pelo assunto, as regras do chamado “Processo Legislativo”, encontram-se dispostas na CR/88, em seus arts. 59 a 69 e 165 a 169, bem como nas respectivas Leis Orgânicas Municipais.

O PLANO DE APLICAÇÃO

O Plano de Aplicação é outro documento a ser elaborado pelo CMDCA. Equivale ao Orçamento Anual e deverá conter os Programas de Trabalho – PTs a serem executados no próximo exercício. Os PTs, nos termos da CR/88, da Lei n.º 4.320/64 e do Decreto n.º 2.829/98, compreendem um conjunto de ações a serem implementadas das quais resultarão produtos ou serviços para o Poder Público ou diretamente para a população. A LOA compreenderá diversos, às vezes centenas de PTs, discriminando o conjunto de atividades e projetos que serão desenvolvidos no ano seguinte. A partir da implementação do chamado Orçamento-Programa em nosso país, todos os orçamentos devem ser apresentados por meio de Programas de Trabalho, que contemplarão, dentre outros aspectos, as seguintes informações:

- a. O objetivo que se pretende alcançar;
- b. As metas (detalhamento do objetivo, por etapas);
- c. A situação que se pretende modificar;
- d. O resultado esperado, de forma quantificável;
- e. O valor a ser gasto;
- f. O conjunto de ações que deverão ser concretizadas para que se alcance o resultado almejado;

- g. Os responsáveis;
- h. A duração (prazo de execução); e
- i. Outras informações consideradas necessárias.

NECESSIDADE DE DETALHAMENTO DOS PROGRAMAS DE TRABALHO

O princípio da especificidade (especialização) determina que o orçamento seja detalhado, de maneira a viabilizar a exata identificação do que será feito com os recursos públicos. Nesse viés, o princípio da transparência (visibilidade) destaca que o orçamento deve ser elaborado, executado e demonstrado de forma acessível à população, de maneira que ela o entenda. Por isso não é recomendável a confecção de Programas de Trabalho “genéricos”, do tipo “Obras” ou “Aquisição de material”. Quais obras serão feitas? Que material deverá ser adquirido? Programas dessa natureza não informam muita coisa; ao contrário, ajudam a esconder, a camuflar...

ATIVIDADES DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA), DO PLANO DE AÇÃO (LDO) E DO PLANO DE APLICAÇÃO (LOA)

Como se vê, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Plano de Ação), a Lei Orçamentária Anual (Plano de Aplicação) constituem relevantes instrumentos orçamentários do País, e é o CMDCA o órgão responsável pela elaboração destes documentos no que diz respeito às políticas municipais de proteção especial voltadas para as crianças

e adolescentes. Tais documentos, no entanto, precisam ter seus elementos extraídos de outro, mais abrangente, que lhes antecede: o Plano Plurianual. Vejamos abaixo a participação do CMDCA em cada um destes três planos orçamentários.

O CMDCA E OS PLANOS DE AÇÃO E DE APLICAÇÃO

O Conselho deverá deliberar sobre os objetivos a alcançar no próximo exercício financeiro, respeitadas as prioridades estabelecidas no Plano de Ação (LDO), e converter esses objetivos em Programas de Trabalho, encaminhando-os ao Chefe do Executivo para que possam ser insertos no projeto de LOA. Caso o CMDCA tenha dificuldade de converter os objetivos em PTs, e esteja vinculado a alguma Secretaria, caberá a esta fornecer a equipe necessária com conhecimentos na área de orçamento público (Direito Financeiro) para auxiliar a elaboração do Plano de Aplicação. Certo é que NÃO devem ser elaborados PTs com recursos do Fundo abrangendo gastos para manutenção da estrutura do CMDCA, do Conselho Tutelar, ou para remuneração dos Conselheiros, tanto de Direitos quanto Tutelares; pois esses gastos, permanentes que são, devem correr por conta da Prefeitura, com a respectiva previsão no orçamento geral. A receita do Fundo, como é sazonal, não pode ser atrelada a nenhuma despesa sobre a qual não se tenha definido o período de utilização das verbas.

Uma possibilidade interessante consiste em contactar o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente para verificar a viabilidade de ser disponibilizado um curso na área de orçamento para os conselheiros municipais.

O CMDCA E O PLANO PLURIANUAL

O PPA pode ser entendido como o plano de governo dos Poderes. Nele, deverão estar elencados **todos** os Programas de Trabalho que deverão ser efetuados nos próximos 04 (quatro) anos, que é o prazo de sua duração. É sempre confeccionado no primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo, para vigir (ter efeitos) nos próximos quatro. Isso implica dizer que o PPA não coincide integralmente com o mandato. Na verdade, três anos do PPA são executados durante o mandato; o último ano será executado no mandato seguinte, mesmo que seja outro o chefe do Poder Executivo. A importância do PPA é enorme, pois todos os Programas de Trabalho que serão executados a partir de então deverão nele constar.

O CMDCA deverá deliberar, sempre no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, acerca dos objetivos que pretende ver alcançados nos próximos 04 (quatro) anos, convertê-los em PTs e encaminhar para que sejam incluídos no Projeto de lei do PPA. Depois de sua aprovação, que se dá, conforme dito, no primeiro ano do mandato, começa a vigir a partir do segundo.

Dessa forma, os planos de ação e de aplicação constituem, na verdade, desdobramentos do PPA.

PRAZO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

Na esfera federal, o PPA deve ser encaminhado ao Legislativo em até 04 (quatro) meses do encerramento do exercício, coincidindo com o dia 31 de agosto. Deve, assim, ser aprovado pelo Legislativo e devolvido para sanção até o término da Sessão Legislativa, que se

dá no dia 15 de dezembro de cada ano. Na esfera municipal, deverá observar o prazo previsto na Lei Orgânica Municipal – LOM.

ALTERAÇÕES NO PLANO PLURIANUAL

As leis orçamentárias são dinâmicas, passíveis de alterações. Assim, ainda que o PPA já tenha sido aprovado, pode ser alterado ou revisado por meio de mensagem enviada à Câmara dos Vereadores pelo Prefeito. Esse raciocínio vale também para a LDO e para a LOA. São descabidos, portanto, argumentos como os de que “ (...) o orçamento não permite, não há previsão orçamentária, não há dotação, etc ...”. Cabe salientar que o Prefeito também pode lançar mão de créditos adicionais, que alteram o orçamento, ampliando o poder de gasto.

PROCESSAMENTO DA DESPESA

Inicialmente é necessário conhecer o conceito de despesa pública. De acordo com o professor Alexandre Teshima:

“Define-se como despesa pública o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido, a despesa, como parte do orçamento, compreende as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas correspondem à distribuição e ao emprego das receitas para o custeio de diferentes setores da Administração e para os investimentos.”

A despesa pública é executada respeitando-se três estágios, sequenciais: o empenho, a liquidação e o pagamento.

- O **empenho** é um estágio obrigatório (jamais podendo ser dispensado) e consiste em um compromisso feito pelo Estado, que manifesta seu interesse em adquirir determinado bem ou serviço. É feito obrigatoriamente após a licitação (sua dispensa ou inexigibilidade) e materializa-se por meio da Nota de Empenho - NE. Nesse documento deverá constar o nome do fornecedor, o que se compra, o valor, etc.
- A **liquidação** consiste na verificação do direito adquirido por parte do credor, após a entrega da mercadoria ou prestação do serviço, regularmente atestado (conferido) por pelo menos dois servidores.
- Por meio da juntada da documentação obrigatória para a liquidação (NE, nota fiscal, contrato, convênio, etc...), a contabilidade processará a despesa e a habilita-la-á para o último estágio: o **pagamento**. Vale ressaltar que somente poderão ser pagas as despesas regularmente liquidadas, e somente poderão ser liquidadas as despesas devidamente empenhadas.

Normalmente, o processamento da despesa é feito por meio do órgão municipal responsável pela liberação dos recursos do fundo. Cabe ao CMDCA, no entanto, acompanhar diretamente se o serviço ou o produto adquiridos com o dinheiro do Fundo foram efetiva e corretamente prestados ou entregues.

NECESSIDADE DE LICITAÇÃO

Os recursos que integram a conta corrente do Fundo possuem natureza de verba pública. Assim, a utilização desse dinheiro é sempre condicionada à realização de licitação prévia, cujas normas foram estabelecidas por meio da Lei n.º 8.666/93 e suas alterações.

COMPETÊNCIA PARA A REALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES

A execução orçamentária correrá por conta da Secretaria à qual eventualmente esteja vinculado o CMDCA. Deve esta Secretaria providenciar os editais nos termos **do que for deliberado pelo Conselho**. Os conselheiros, por sua vez, precisam apontar os critérios técnicos que deverão ser levados em consideração no julgamento das propostas e todas as demais informações necessárias à futura execução do serviço. Vale destacar que o julgamento poderá ser feito em conjunto pela equipe da Secretaria e pelos conselheiros responsáveis, uma vez que a análise técnica das instituições participantes do certame deve ser feita por *experts*; nesse caso, os conselheiros.

CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

As fontes de recursos do FMDCA são especificadas em sua Lei de criação. Dentre as principais, é possível destacar:

- a. Transferências por parte do Tesouro Municipal, Estadual ou Federal;
- b. Transferências de outros fundos (estaduais ou federais) – confira-se, por exemplo, o disposto na Deliberação n. 07/2004, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio de Janeiro – CEDCA/RJ
- c. Doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas nacionais;

- d. Doações de governos e organismos internacionais;
- e. Multas (art. 214 do ECA);
- f. Receita de aplicação no mercado financeiro, respeitadas as regras de aplicação quanto ao dinheiro público (risco, títulos públicos, etc...);
- g. Outras fontes.

Vale destacar que, de acordo com o Regulamento do Imposto de Renda (RIR n.º 3.000/99), as doações feitas ao FMDCA são dedutíveis para fins de IR, observado o teto Estipulado. Dessa forma, é recomendável que os conselheiros elaborem, em sua comunidade, um programa de esclarecimento e conscientização para incrementarem a arrecadação do Fundo. Este programa costuma surtir bastante resultado quando contém todos os dados informativos dos quais a população precisa a respeito do tema, e quando inclui entidades de classe como parceiras na divulgação, por exemplo, os Conselhos Regionais de Contabilidade e Associações Comerciais. Dentre os argumentos utilizados, um dos principais pode ser o fato de que a doação não constitui nenhum ônus adicional para quem paga IR. Ao invés de o contribuinte recolher à Receita Federal, basta fazer a transferência para a conta do Fundo e obter o recibo emitido pelo CMDCA. A restituição ou diminuição do valor a pagar será apurada quando da entrega da declaração no ano seguinte. É importante observar que muitos contribuintes acreditam que o valor a ser doado constitui uma dedução da base de cálculo, o que não é verdade. As deduções feitas diminuem **diretamente o valor a ser pago**.

Os limites estabelecidos, de 1% (um por cento) para pessoa jurídica e de 6% (seis por cento) para pessoa física incidem sobre o valor devido.

Os doadores certamente terão preferência pela aplicação visível do seu imposto no seu próprio município, onde há um Promotor de

Justiça ao qual tem fácil acesso para acompanhar a fiscalização do destino dessas verbas, a colocá-la integralmente no Tesouro Federal.

Por outro lado, as campanhas de arrecadação devem conter divulgação sobre aquilo que pode e que vem efetivamente sendo feito com os recursos do Fundo Municipal, oferecendo-se, assim, um tipo de “prestação de contas” à sociedade local.

CONTROLE DAS DOAÇÕES RECEBIDAS

O CMDCA deverá repassar as informações acerca dos doadores e valores doados à Secretaria da Receita Federal, **impreterivelmente até o último dia útil do mês de março de cada ano**, por meio do programa de Declaração de Benefício Fiscal – DBF, ao qual se pode ter acesso pelo site da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br).

DIRECIONAMENTO DAS DOAÇÕES DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (as chamadas “verbas carimbadas”)

Determinadas entidades, ao fazerem suas doações ao Fundo, “exigem” que os beneficiários dos recursos sejam as entidades A, B ou C. Este procedimento é errado e inaceitável, além de esvaziar completamente o papel social do CMDCA e seu poder na elaboração da política pública municipal. Portanto, ao ser depositado na conta do fundo, o recurso passa a ser público e só pode ser aplicado em consonância com o que estiver previsto no orçamento (Plano de Aplicação), nos programas de trabalho previamente definidos pelo CMDCA, e após o procedimento licitatório, sendo a entidade que apresentar a melhor proposta a que vai executar o projeto. Se al-

gum doador quiser repassar recursos diretamente à entidade A ou B, porque confia no trabalho da pretensa beneficiária, em seus administradores ou por outra razão qualquer, que o faça **diretamente**, sem a intermediação do Fundo. O que muitos desejam, na verdade, é auferir o benefício tributário em virtude de estarem repassando recursos ao Fundo. Para gozarem desse benefício, deverão seguir as “regras do jogo”: recursos do FMDCA somente serão aplicados de acordo com as normas que regem o setor público.

CERTIFICADOS DE CAPTAÇÃO – “CDCs”

Em alguns municípios, foi detectada a utilização de CDCs, cuja prática é ilegal. Tais instrumentos funcionam como uma espécie de atestado de viabilidade de projetos, dando credibilidade às entidades para captarem recursos junto a doadores. É preciso destacar que compete ao CMDCA o papel de captador de recursos para o fundo, por meio, inclusive, de Programas de Trabalho elaborados para esse fim. A ilegalidade deve-se ao fato de estar-se descumprindo a Lei nº 8666/93 uma vez que, definido determinado projeto, é preciso que seja feita uma licitação para selecionar a entidade que venha a apresentar o melhor projeto para a população. Com o CDC, há uma inversão significativa: as entidades é que passam a buscar recursos e determinar como serão realizados os projetos, atribuições dos conselheiros do CMDCA. Não se quer dizer com isso que as entidades devem deixar de captar recursos junto aos doadores. Elas podem captar, mas sem a interveniência do CMDCA. Transitando pela conta do fundo, o recurso deverá, conforme mencionado, ser gasto de acordo com o contido na LOA como resultado da deliberação do CMDCA.

FISCALIZAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DAS VERBAS DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Cabe ao Ministério Público, bem como ao Tribunal de Contas, o exercício de tal atividade. As irregularidades devem ser denunciadas por qualquer cidadão e, em especial, pelos membros do Conselho de Direitos.

PRINCIPAIS DIFICULDADES QUE VEM SENDO OBSERVADAS PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

- a. Estrutura administrativa centralizada, em virtude do modelo de administração adotado no País (Modelo Burocrático, de Weber);
- b. Falta de interesse, por parte de alguns agentes políticos. Isso é particularmente visível quando o Prefeito não repassa recursos ao FMDCA;
- c. Ausência de independência dos conselheiros do CMDCA, os quais muitas vezes encontram forte resistência ao exercício da democracia participativa em seus municípios;
- d. Lentidão na execução da despesa: é comum o atraso na liberação dos recursos às entidades;
- e. Práticas de “*rent-seeking*” (Clientelismo), típicas do sistema patrimonialista, ainda presentes em nossa estrutura. Assim, não é rara a escolha (preferência) de algumas entidades sem fundamento legal para o desenvolvimento de projetos, des-

cumprindo o princípio da impessoalidade estabelecido no art. 37 da CR/88;

- f. Falta de campanhas de conscientização e o conseqüente baixo percentual de captação de recursos;
- g. Falta de informação.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

1. Constituição da República Federativa do Brasil.
2. Lei n.º 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
3. Lei n.º 4.320/64 - Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.
4. Lei n.º 514/91 - Dispõe sobre a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA.
5. Lei de criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município do Rio de Janeiro.
6. RIR 3000/99 - Regulamento do Imposto de Renda.

ANEXOS

Lei n.º 4.320/64

TÍTULO VII

Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. 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.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

RIR 3000/99

Subseção XXII - Contribuições e Doações

Art. 365. São vedadas as deduções decorrentes de quaisquer doações e contribuições, exceto as relacionadas a seguir (Lei nº 9.249, de 1995, art. 13, inciso VI, e § 2º, incisos II e III):

I – as efetuadas às instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei federal e que preencham os requisitos dos incisos I e II do art. 213 da Constituição, até o limite de um e meio por cento do lucro operacional, antes de computada a sua dedução e a de que trata o inciso seguinte;

II – as doações, até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, efetuadas a entidades civis, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem, observadas as seguintes regras:

a) as doações, quando em dinheiro, serão feitas mediante crédito em conta corrente bancária diretamente em nome da entidade beneficiária;

b) a pessoa jurídica doadora manterá em arquivo, à disposição da fiscalização, declaração, segundo modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal, fornecida pela entidade beneficiária, em que esta se compromete a aplicar integralmente os recursos recebidos na realização de seus objetivos sociais, com identificação da pessoa física responsável pelo seu cumprimento, e a não distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto;

c) a entidade civil beneficiária deverá ser reconhecida de utilidade pública por ato formal de órgão competente da União, exceto quando se tratar de entidade que preste exclusivamente serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem.

ECA

Art. 260. Os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto sobre a Renda, o total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - nacional, estaduais ou municipais - devidamente comprovadas, obedecidos os limites estabelecidos em Decreto do Presidente da República. (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991)

I - limite de 10% (dez por cento) da renda bruta para pessoa física;

II - limite de 5% (cinco por cento) da renda bruta para pessoa jurídica.

~~§ 1º As deduções a que se refere este artigo não estão sujeitas a outros limites estabelecidos na legislação do imposto de renda, nem excluem ou reduzem outros benefícios ou abatimentos e deduções em vigor, de maneira especial as doações a entidades de utilidade pública. (Revogado pela Lei nº 9.532, de 10.12.1997)~~

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

§ 3º O Departamento da Receita Federal, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, regulamentará a comprovação das doações feitas aos fundos, nos termos deste artigo. (Incluído pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991)

§ 4º O Ministério Público determinará em cada comarca a forma de fiscalização da aplicação, pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos incentivos fiscais referidos neste artigo. (Incluído pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991)

Art. 261. A falta dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, os registros, inscrições e alterações a que se referem os arts. 90, parágrafo único, e 91 desta Lei serão efetuados perante a autoridade judiciária da comarca a que pertencer a entidade.

