

Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Versão preliminar para consulta pública

(Texto elaborado pelo Consultor Maurício Vian com as contribuições apresentadas no VIII Encontro de Articulação do Conanda, propostas das Comissões de Articulação e Comunicação e de Orçamento e Finanças e da plenária do Conanda).

Apoio: Unicef.

I. RESOLUÇÃO CONANDA Nº /2006.

Dispõe sobre os Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências:

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA, no uso de suas atribuições estabelecidas na Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, bem como no Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004; cumprindo o estabelecido no art. 227, *caput* e § 7º e no art. 204 da Constituição Federal, e nos artigos 4º, alínea d; 88, incisos II e IV; 136 inciso IX; 154; 214; 260, *caput* e § 2º, 3º e 4º; 261, parágrafo único, todos do Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei Federal nº 8.069/90, e na deliberação da ... Assembléia Ordinária do Conanda, realizada nos dias...de...de 2006, RESOLVE:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I

Das Regras e Princípios Gerais

Art. 1º. Ficam estabelecidos os Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional, nos termos do art. 88, inciso II e IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e arts. 204, inciso II, e 227, parágrafo 7º, da Constituição Federal.

§ 1º. Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente são vinculados aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos formuladores, deliberativos da política dos direitos da criança e do adolescente,

controladores das ações, em todos os níveis, de implementação desta mesma política e responsáveis por gerir e fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 2º. Entende-se por *parâmetros* os referenciais e limites legais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a serem respeitados pela legislação específica, regimentos internos e normas correlatas, bem como pelos membros dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Poder Executivo respectivo, em obediência às regras e princípios estabelecidos pela Lei nº 8.069/90 e Constituição Federal.

Art. 2º. Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deverá ser criado um único e respectivo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme estabelece o Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, IV).

Art. 3º. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma das diretrizes da política de atendimento, segundo o art. 88, inciso IV do Estatuto da Criança e do Adolescente e constitui-se num Fundo Especial, composto de recursos provenientes de várias fontes, principalmente do Poder Público.

§ 1º. Os recursos do Fundo Especial são provenientes de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, destacando-se as seguintes características:

- a) adoção de normas peculiares de aplicação (Lei nº 4.320/64, art. 71);
- b) aporte de recursos financeiros reservados para o suprimento de um determinado setor prioritário;
- c) universalidade de receitas vinculadas a despesas específicas.

§ 2º. A lei que instituir o Fundo Especial poderá determinar normas peculiares de controle e prestação de contas, sem elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (Lei nº 4.320/64, art. 74).

Art. 4º. Conforme estabelece a Constituição Federal, art. 167, inciso IX, o Fundo somente poderá ser instituído por lei, aprovada pelo Poder Legislativo.

§1º. A Lei instituidora deverá determinar, no mínimo, seus objetivos, a receita, a destinação dos recursos, a qual órgão está vinculado e a sua gestão .

§ 2º. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente poderá ser criado juntamente com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

§ 3º. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é o órgão deliberativo e fiscalizador dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 4º. A administração contábil do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é feita pelo Órgão ou Secretaria à qual está integrado.

§ 5º. Caberá ao Poder Executivo providenciar a sua regulamentação, detalhando o seu funcionamento através de um Decreto, e em conformidade com a legislação vigente e as definições da presente da Resolução.

Art. 5º. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por ser um Fundo Especial, vinculado a um Órgão Público da Administração Direta e composto por receitas e despesas específicas, não possui personalidade jurídica própria, utilizando o mesmo CNPJ do Órgão ou da Secretaria à qual está integrado.

Parágrafo único. No orçamento da Secretaria a qual está vinculado é estruturado como unidade orçamentária, por representar importante mecanismo de captação e apoio financeiro aos programas orçamentários e às ações de sua área de vinculação.

Seção II

Do Orçamento Criança e Adolescente

Art 6º. O parágrafo único do art. 4º do Estatuto, ao especificar a compreensão da garantia da criança e do adolescente, como prioridade absoluta, determina que ela compreende a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Parágrafo único. Não existe prioridade absoluta sem prioridade orçamentária. O suporte do Fundo é uma das condições fundamentais para a realização dos princípios e diretrizes do Estatuto.

Art. 7º. O Orçamento Criança e Adolescente é um conjunto de atividades e projetos em orçamentos públicos que se destinam, exclusivas ou prioritariamente, a crianças e adolescentes que tem a finalidade de identificar todas as ações governamentais e não governamentais presentes nas leis orçamentárias destinadas à criança e ao adolescente, evidenciando, portanto, o grau de prioridade dado ao segmento.

Parágrafo único. O Orçamento Criança e Adolescente é não é um orçamento paralelo aos orçamentos públicos e constitui-se numa forma transparente de demonstrar qual o montante de recursos utilizados nas ações destinadas exclusiva ou prioritariamente à criança e ao adolescente (Resolução 105 do Conanda).

Art. 8º Sua metodologia básica é evidenciar no orçamento público, em cada órgão, o orçado, o empenhado e o efetivamente executado, no que se refere às políticas e programas voltados à criança e ao adolescente.

Art. 9º. Deve ser organizado por meio de uma ampla participação de membros do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, dos Fóruns e Frentes dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e de outras organizações, mobilizadas e articuladas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente

Seção III

Das Leis Orçamentárias

Art. 10. Para a implementação das políticas voltadas à infância e adolescência, é fundamental a garantia dos recursos necessários para que o Plano de Proteção Integral, com seus programas e projetos, na forma determinada pela legislação, esteja contemplado nas Leis Orçamentárias, nos exatos termos do preconizado pelo artigo 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d” do Estatuto.

§ 1º. A Constituição Federal de 1988 introduziu dois novos instrumentos do planejamento, além do Orçamento Anual (LOA), isto é, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

§ 2º. Essas três leis orçamentárias têm, basicamente, os seguintes ciclos ou etapas: elaboração, aprovação, execução e controle. Em todas, o Conselho

dos Direitos da Criança e do Adolescente deve garantir as devidas dotações orçamentárias visando à proteção integral de crianças e adolescentes (Resolução, nº 105 do Conanda).

Art. 11. O Conselho Tutelar tem como uma de suas atribuições assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/90, art. 136, inc. IX), podendo, para tanto, articular-se com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para a formulação de propostas.

Art. 12. O Plano Plurianual (PPA), previsto pelo artigo 165 da CF, I, § 1º, deve conter o Plano de Ação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente bem como o Plano de Aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, observando:

- a) que deve prever obrigatoriamente investimentos que ultrapassem um ano (art. 167, § 1º, CF) e estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada;
- b) que deve ter a duração de quatro anos;
- c) que deve ser enviado ao Legislativo até o dia 31 de agosto de primeiro ano de mandato ou conforme estabelecer cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

Art. 13. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevista pelo artigo 165, II, § 2º, da Constituição Federal, deve incluir as diretrizes e metas do Plano do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, visando a garantia de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. A LDO deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental, até o dia 15 de abril de cada ano ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, estabelecendo, para o período de um ano, as metas e prioridades da administração pública, as orientações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, entre outras determinações.

Art. 14. A Lei Orçamentária Anual (LOA), prevista pelo artigo 165 da Constituição Federal, inciso III, deve conter o Plano de Atendimento ou de

Proteção Integral, com as receitas e despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, condensadas no Plano de Aplicação, seguindo a classificação funcional/programática.

§ 1º. A LOA deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até 31 de agosto ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, estabelecendo para o período de um ano, a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política, as prioridades e o programa do governo.

§ 2º. Atualmente a Lei Orçamentária é de caráter autorizativo, dando permissão ao Governo para fazer certas despesas, se houver recursos disponíveis. Mas, havendo recursos, o previsto deve ser realizado, tanto que é considerada “infração político-administrativa”, sujeita à cassação de mandato, “descumprir o Orçamento aprovado para o exercício financeiro” (Decreto-Lei nº 201/67, art. 4º, IV).

CAPÍTULO II

DA OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 15. Conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente devem obrigatoriamente ter um registro próprio, de modo que a disponibilidade de caixa, receita e despesa, fique identificada de forma individualizada (art. 50, II).

Seção I

Das Receitas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Art. 16. Destacam-se as seguintes receitas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – a principal fonte dos recursos deve ser da dotação própria do Poder Público (Município, Estado, Distrito Federal e União), conforme estabelece o comando constitucional (art. 227) e a determinação da destinação privilegiada

de recursos públicos para programas voltados ao atendimento de crianças e adolescentes, segundo o artigo 4º, parágrafo único, alínea d, do Estatuto;

II -doações de Pessoas Físicas e Jurídicas, podendo ser em dinheiro ou em bens, com incentivos fiscais;

§ 1º. Tanto as empresas privadas como as estatais podem destinar recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, com abatimento do Imposto de Renda devido até o limite de 1% (Decreto nº 794/93; Lei nº 9.532/97).

§ 2º. A pessoa física pode destinar para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e abater até 6% do Imposto de Renda devido (Lei nº 9.532/97).

§ 3º. Na doação de bens, tanto de pessoas jurídicas como físicas, o doador tem a obrigação de comprovar a propriedade dos mesmos, mediante documentação hábil, segundo as Instruções Normativas nº 258/02 e 267/02 da Secretaria da Receita Federal.

III - multas decorrentes de condenação em ações cíveis e da aplicação de penalidades previstas nos artigos 228 a 258 do Estatuto constituem-se em receitas,devendo ser revertidas para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90, arts. 154 e 214).

§ 1º. As multas não recolhidas até 30 dias após o trânsito em julgado da decisão serão exigidas através de execução promovida pelo Ministério Público (Lei nº 8.069/90, art.214, § 1º).

§ 2º. Enquanto o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito (Lei nº 8.069/90, art. 214, § 2º).

IV - transferências de recursos entre Entes da Federação;

V - produto de aplicações no mercado financeiro;

VI - contribuições de Organismos Nacionais e Internacionais;

VII -contribuições resultantes de campanhas de doações para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 17. O saldo positivo apurado no balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo Fundo dos Direitos da Criança e do

Adolescente, a não ser que haja uma determinação contrária da lei instituidora do mesmo (Lei nº 4.320/64, art. 73).

Seção II

Da Destinação dos Recursos

Art. 18. A aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, deliberada pelo Conselho de Direitos, deverá ser destinada:

I - para o incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e do art. 260, § 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - para o desenvolvimento de programas e serviços de medidas de proteção previstas no artigo 90 da Lei nº 8.069/90;

III - Para programas voltados à implementação das medidas socioeducativas, estabelecidas no artigo 112 da Lei nº 8069/90;

IV - para apoio aos programas e projetos de pesquisa, de estudos e de capacitação de recursos humanos necessários à execução das ações de promoção, defesa e atendimento à criança e ao adolescente;

V - para o apoio ao desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, divulgação das ações de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - Para o apoio ao desenvolvimento e à implementação de sistemas de controle e avaliação de políticas públicas, programas governamentais e não-governamentais, voltados para a criança e o adolescente.

Art. 19. Os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente não devem ser utilizados para:

I - pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar (ECA, art. 134, § único);

II - manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III - políticas públicas que já disponham de fundos específicos;

IV - transferência de recursos sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, como parte da política pública específica.

Art. 20. O repasse de recursos, entre Entes da Federação, somente poderá ser efetuado, além de outras exigências, mediante a comprovação do respectivo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente devidamente criado, regulamentado e em funcionamento.

Art. 21. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), os recursos vinculados a uma finalidade específica (Fundos) deverão ser usados somente para o fim do objeto da vinculação, ainda que em outro exercício, que não aquele em que ocorreu o ingresso (art. 8º, parágrafo único).

Parágrafo único. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devem estar previstas as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Lei nº 101/2000, art. 4º, I, f).

Seção III

Do Fundo e os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Art. 22. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como atribuição, entre outras, garantir a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (Lei nº 8.069/90, art. 4º, alínea d).

Art. 23. Os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente devem estar previstos no Plano Anual de Ação e no respectivo Plano de Aplicação, elaborados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 24 . O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é o órgão controlador (ECA, art. 214), sendo o único responsável pela deliberação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, fixando os

critérios de utilização, através de editais, publicados através de resoluções e planos de aplicação de todos os recursos alocados (Lei nº 8069/90, art. 260, § 2).

§ 1º. A administração contábil do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser feita pelo Órgão Central de Contabilidade da Secretaria à qual o Conselho dos Direitos está vinculado, competindo à mesma o monitoramento e a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

Art. 25. São também, entre outras, competências e obrigações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – mobilizar as entidades e a sociedade civil no planejamento, na execução e controle dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - controlar os programas desenvolvidos com recursos do Fundo (ECA, art. 88, II);

III - solicitar, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das atividades a cargo do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IV - avaliar e aprovar os balancetes mensais e o balanço anual;

V - emitir um recibo, contendo a identificação do órgão do Poder Executivo, endereço e CNPJ no cabeçalho e, no corpo, o nº de ordem, nome completo do doador, CPF/CNPJ, endereço, identidade, quantia, local e data, devidamente assinado pelo Presidente do Conselho e pelo Administrador do Fundo (IN da SRF, nº 258 e 267/02).

VI - encaminhar à Secretaria da Receita Federal a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), por intermédio da Internet, até o último dia útil do mês de março, em relação ao ano calendário anterior (IN. nº 311/02 da SRF).

Parágrafo único. O descumprimento das determinações mencionadas no item VI, sujeita o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente a multas, conforme estabelece o artigo 6º da IN. SRF nº 258 e 267/02.

VII – prestar contas das receitas e aplicações dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 26. Para o desempenho dessas atribuições o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deve ter o suporte técnico, garantido pelo Poder Executivo.

Seção IV

Das Atribuições do Administrador ou da Junta

Art. 27. O administrador ou junta administrativa, nomeada pelo Executivo realizará, entre outros, os seguintes procedimentos:

- a) coordenar a execução dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente de acordo com o Plano Anual de Aplicação, elaborado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- b) apresentar ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente a análise e avaliação da situação econômico-financeira do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- c) executar e acompanhar o ingresso de receitas e o pagamento das despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- d) emitir empenhos, cheques e ordens de pagamento das despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- e) proceder à prestação de contas e submetê-la à apreciação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- f) apresentar, ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, balancete mensal da execução orçamentária do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO III

DA PARTICIPAÇÃO, DO CONTROLE E DA FISCALIZAÇÃO

Art. 28. A participação social na elaboração, execução e controle do orçamento é um direito garantido na Constituição Federal, através da democracia participativa, garantindo à população, por meio de organizações representativas, o direito de participar na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (arts. 1º, parágrafo único e 204, II, da CF).

§ 1º . Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos formuladores, deliberativos e controladores, que institucionalizam a democracia participativa e os Fóruns, Frentes e Movimentos dos Direitos da Criança e do Adolescente, são instâncias especiais para a participação e controle social no Orçamento Público.

§ 2º. A LRF (Lei nº 101/2000), normatizando esses princípios constitucionais, assegura à participação popular a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, parágrafo único).

Art. 29. Um acompanhamento especial deve ser feito, especialmente pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelos Fóruns, Frentes e Movimentos dos Direitos da Criança e do Adolescente, examinando o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos, conforme determina a Constituição Federal (art. 165, § 3º) e a LRF (art. 55, III, c, § 2º), promovendo-se o controle interno e externo da gestão financeira e orçamentária de todas as entidades, no que se refere à sua legalidade, legitimidade, economicidade (CF, art. 70-75).

Parágrafo único. As contas devem ficar sempre disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Executivo, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (Lei nº 101/2000, art. 49).

Art. 30. O Controle e a fiscalização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente são exercidos pelos Órgãos do Poder Executivo, Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Poder Judiciário e Conselho dos Direitos.

Parágrafo único. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente está sujeito à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e externo, através do Poder Executivo, ao Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

Art. 31. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, diante de irregularidades, ilegalidades ou improbidades em relação ao Fundo ou em relação às insuficientes dotações nas leis orçamentárias, da qual tenham ciência, deve apresentar representação junto ao Ministério Público para as medidas cabíveis, tais como:

I - instaurar procedimentos administrativos;

II - expedir notificações;

III - requisitar informações e promover as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis visando a defesa dos direitos da criança e do adolescente (Lei nº 8069/90, art. 201, VI e VIII).

Art. 32. A forma de fiscalização da aplicação dos incentivos fiscais relativos às doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente deve ser estabelecida em cada Comarca pelo Ministério Público (Lei nº 8069/90, art. 260, § 4º).

Parágrafo único. Nos casos de aplicação indevida dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo como base a Lei de Crimes Fiscais e demais instrumentos legais, o Ministério Público deverá ser acionado para instaurar os procedimentos cabíveis, a fim de apurar os fatos e corrigir as irregularidades constatadas (Lei nº 10.028/2000).

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 33. O Conanda expedirá, em anexo, como parte integrante e complementar da presente Resolução, as recomendações, de forma a orientar mais detalhadamente sobre a criação e funcionamento dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 34. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

II. RECOMENDAÇÕES PARA A CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A. Introdução

As orientações a seguir foram especialmente desenvolvidas com o intuito de oferecer orientações claras e precisas aos Conselhos de Direitos, aos gestores, aos administradores e operadores em geral. Elas trazem informações e representam um esforço no sentido de responder às dificuldades cotidianas na gestão do Fundo.

Esses parâmetros direcionam-se mais para a operacionalização e indicação de procedimentos para a realização do Fundo.

O Conanda, ao deliberar pelos Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Fundos, considerou as diferentes realidades estaduais e regionais e buscou responder às necessidades básicas de cada Conselho ou administrador contábil do Fundo, garantindo assim a unidade dentro da diversidade.

B. Das Políticas Sociais e o Orçamento

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e o orçamento público, além de garantir o cumprimento das políticas voltadas para esse público, são instrumentos fundamentais para o exercício da cidadania e da democratização das finanças públicas e, com fundamento nos artigos 1º, parágrafo único e 204 da Constituição Federal, inaugura uma nova forma de gestão dos recursos públicos, mais democrática, participativa e transparente.

Políticas sociais, voltadas para a infância e adolescência, sem orçamento, não passam de boas intenções. O termômetro para medir se a prioridade absoluta é realmente efetivada não são os discursos e sim os recursos. Lugar da criança é no orçamento.

O orçamento é o grande instrumento da realização das políticas sociais. Dotações orçamentárias dignas e não aviltantes representam a possibilidade da efetivação dos direitos da criança e do adolescente (ECA, art. 4, c e d).

As políticas sociais, como direito de todos e dever do Estado, somente podem ser construídas com suporte e expressão financeira.

Crianças e adolescentes têm direito ao acesso, universal e de qualidade, aos serviços indispensáveis ao seu desenvolvimento que devem ser garantidos com dotações orçamentárias.

As políticas sociais não podem ser um apêndice das políticas econômicas. O Estado, por sua natureza deve estar voltado para o bem comum, portando é endogenamente social.

É louvável a articulação de entidades da sociedade civil e movimentos sociais na defesa da democratização dos processos orçamentários e na ampliação dos recursos públicos na área social. Nesse sentido esse movimento está construindo uma proposta de Lei de Responsabilidade Social que permitirá, com responsabilidade fiscal, priorizar os gastos sociais, visando a melhoria da qualidade de vida de toda a população e garantia dos direitos sociais estabelecidos na Constituição da República.

C. Das Fontes de Recursos do Fundo

As principais receitas do Fundo foram apontadas na Resolução. Outras fontes podem ser criadas pelo Poder Executivo, como um percentual sobre taxas ou serviços.

É necessário intensificar, sensibilizar e instrumentalizar os diversos segmentos da sociedade para a compreensão e importância do Fundo. É fundamental a realização de campanhas para a captação de recursos, com a posterior prestação de contas, divulgando os resultados e impactos.

A receita dos recursos do Fundo deve estar prevista na Lei Orçamentária. Quando não estiver, pode-se recorrer ao mecanismo dos Créditos Adicionais, que são autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento.

O Conselho deve conhecer esse mecanismo dos Créditos Adicionais para poder fazer uso desse meio legal, a fim de obter ou aumentar os recursos do Fundo.

Classificam-se em Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários. São autorizados por lei e abertos por decreto. São instrumentos legais para reforçar as dotações orçamentárias. Entretanto, uma margem expressiva de suplementação pode contribuir para desvirtuar o orçamento, fazendo acontecer o que antes não havia sido previsto.

O limite de até 1% de dedução nas doações das empresas ao Fundo não está incluído nos tetos de 4% referentes aos incentivos à cultura e audiovisuais (MP nº 1.636/97). Atualmente, somente as empresas que adotam o sistema de lucro real ou estimado podem fazer uso deste incentivo.

Já para a pessoa física, o teto de dedução de até 6% nas doações ao Fundo também se aplica para projetos culturais e audiovisuais, não sendo aplicáveis limites específicos a quaisquer dessas deduções. Atualmente podem fazer uso desse incentivo as pessoas que fazem o ajuste anual pelo formulário completo.

Quando houver a doação de bens ao Fundo, de pessoas físicas ou jurídicas, conforme possibilita a legislação (IN da SRF, nºs 258 e 267/02), estes devem ser tombados pelo Poder Executivo.

È vedada a criação de outro Fundo para o depósito dos valores aplicados sobre as multas, previstas no Estatuto.

D. Das Aplicações dos Recursos do Fundo

O administrador ou a junta não delibera sobre a destinação dos recursos do Fundo. Quem delibera é o Conselho dos Direitos. A junta executa, toma as providências para a liberação e controle dos recursos. Vale destacar que não compete ao Conselho a execução ou ordenação dos recursos do Fundo; isso cabe ao órgão ou Secretaria à qual o Conselho é vinculado.

Resolução do Conselho dos Direitos estabelecerá os critérios e condições para o recebimento de recursos do Fundo, incluindo a necessária apresentação do devido projeto, sendo o mesmo avaliado e aprovado pelo colegiado.

A Lei nº 8.666/93 define os procedimentos legais para a aquisição de mercadorias ou contratação de serviços. Em alguns casos, a lei dispensa a licitação em razão, principalmente, da impossibilidade da competição.

Cabe à administração pública, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado funcionamento do Conselho dos Direitos, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere o Fundo.

O financiamento de projetos em rede com recursos do FIA deve ser incentivado, visando a otimização de resultados. O Conselho dos Direitos, Tutelar e sociedade civil organizado em diferentes Fóruns, Frentes e Movimentos devem implementar o trabalho em rede de atendimento.

E. Doações ao Fundo para Projetos Aprovados pelo Conselho

O Conselho dos Direitos, a partir de um diagnóstico, deverá estabelecer as prioridades, e através de Resolução, definir os critérios, os quais deverão ser respeitados para a apresentação e devida aprovação dos projetos.

A partir disto, o Conselho poderá adotar a modalidade de doação de recursos a determinados projetos.

Essa alternativa possibilita a democracia participativa no campo dos recursos públicos, consagrada na Constituição Federal nos artigos 1º e 204.

Essa modalidade não retira do Conselho a competência da deliberação sobre a destinação dos recursos do Fundo porque ele pode adotar ou não esse sistema, como também, quando adotado, sustá-lo a qualquer tempo. Acrescente-se que é ele que indica as áreas para os quais os recursos serão destinados, podendo, inclusive, fixar um percentual dessas doações para outros projetos aprovados pelo Conselho, evitando-se, desta forma, que as entidades com maior visibilidade ou marca sejam mais beneficiadas.

F. Do Acompanhamento e Fiscalização dos Recursos do Fundo

Os objetivos do acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos do Fundo são óbvios e inúmeros, destacando-se o alcance das metas de um programa, execução eficiente e eficaz de um projeto, indicação de mudanças necessárias e qualificação da execução orçamentária. Visa não apenas a legalidade dos atos, mas sua legitimidade e economicidade. Visa também

avaliar o desempenho de gestão, além de promover ações corretivas para sanear irregularidades e responsabilizar os agentes políticos.

Uma das principais atribuições do Conselho dos Direitos é a de participar, acompanhar e fiscalizar a elaboração, aprovação e execução do PPA, LDO e LOA e suas execuções, indicando modificações necessárias à consecução dos objetivos da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Após o encaminhamento da proposta orçamentária ao Poder Legislativo, o Conselho deverá acompanhar sua tramitação para garantir a aprovação de seu Plano de Ação e de Aplicação. Poderá também, se for o caso, apresentar Emendas, através do Relator ou de algum parlamentar. É fundamental a participação do Fórum DCA, Movimentos e Frentes nesse trabalho de mobilização.

Deverá também articular ações junto ao Conselho Tutelar, no sentido de dar cumprimento ao art. 136, IX do Estatuto.

Uma das formas do acompanhamento é exigir as audiências públicas, que tanto o Poder Executivo como o Legislativo são obrigados a promover, antes da aprovação das leis orçamentárias (Lei nº 101/2000, art. 48, parágrafo único).

A Constituição Federal determina que qualquer pessoa ou entidade pública, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos, tem a obrigação da prestação de contas (art. 70).

G. Do Orçamento Criança e Adolescente

O Orçamento Criança e Adolescente é o resultado da aplicação de uma metodologia, para demonstrar e analisar os gastos públicos, com crianças e adolescentes. Constitui o levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à proteção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

Sua concepção se orienta pelo princípio de que uma sociedade justa, uma economia forte e um mundo sem pobreza só serão possíveis com investimento na criança e no adolescente.

O Orçamento Criança e Adolescente tem o objetivo de estabelecer a prioridade absoluta nos orçamentos públicos, dando visibilidade às políticas e programas destinados às crianças e adolescentes.

Ele permite que a sociedade civil penetre na “escuridão” do orçamento público e traga à luz a realidade dos gastos com esta parcela da população de 0 a 18 anos de suas cidades, estados e até do país.

Deve evidenciar o grau de prioridade das políticas, possibilitar o monitoramento do fluxo de recursos, contribuir para a avaliação da gestão dos programas e demonstrar eventuais superposições e omissões.

H. Da Participação dos Fóruns dos Direitos da Criança e do Adolescente

Os Fóruns, Frentes e Movimentos da sociedade civil organizada para a defesa dos direitos da criança e do adolescente têm um papel fundamental em todas as etapas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sua participação e sua contribuição são indispensáveis, especialmente:

- na estruturação da lei de criação;
- na sua regulamentação;
- na garantia da prioridade absoluta orçamentária;
- na elaboração do Plano de Aplicação;
- no controle e fiscalização dos recursos;
- na mobilização para a captação de recursos;
- na indicação de critérios e programas para a aplicação dos recursos;
- no exame e avaliação dos projetos;
- na participação do Orçamento Criança e Adolescente.

I. Do Resumo de Procedimentos para a Criação e Funcionamento do Fundo Municipal

1º. Projeto de Criação: O Poder Executivo, com a participação das Entidades, elabora o Projeto e o encaminha ao Poder Legislativo para aprovação. Após, é sancionado pelo Prefeito.

2º. Regulamentação: Sancionada a Lei de Criação, o Prefeito providenciará a regulamentação, após consultar os conselheiros e o Fórum DCA, detalhando seu funcionamento por Decreto.

3º. Indicação do Administrador: O Prefeito designa, através de Portaria, o Administrador ou a Junta Administrativa do Fundo.

4º. Abertura de Conta Especial: A Secretaria da Fazenda abre, em banco oficial, a conta específica do Fundo.

5º. Elaboração do Plano Anual de Ação: O Conselho de Direitos, com ampla participação das entidades, do Conselho Tutelar e do Fórum DCA, tendo como fundamento um diagnóstico e a prioridade absoluta, elabora o Plano de Ação. O Prefeito inclui os pontos fundamentais desse Plano de Ação (Programas de Trabalho) nas Leis Orçamentárias.

6º. Montagem do Plano Anual de Aplicação: O Conselho de Direitos com a Junta elabora o Plano de Aplicação (Programas de Trabalho), tendo como base o Plano de Ação.

7º. Aprovação do Orçamento: O Prefeito integra o Plano de Aplicação na proposta orçamentária e a envia à Câmara Municipal. Esta examina e aprova. O Prefeito sanciona.

8º. Recebimento dos Recursos: O Administrador registra as receitas do Fundo.

9º. Publicação do Edital: O Conselho publica um edital, obedecendo ao Plano de Aplicação, com os critérios e procedimentos para a apresentação dos projetos e o repasse dos recursos.

10º. Aprovação dos Projetos: Os Conselheiros, ou um comitê, avalia as propostas, submetendo-as à aprovação final do Colegiado.

11º. Termo de Compromisso: São firmados os convênios com as entidades contempladas com os recursos.

12º. Ordenação das Despesas: O Ordenador de Despesas ou o Administrador efetua as despesas aprovadas pelo Conselho.

13º. Monitoramento: Conselheiros e/ou técnicos da Secretaria, à qual o Fundo está vinculado, acompanham e controlam a execução dos projetos.

14°. Prestação de Contas: As entidades prestam contas, seguindo as normas da legislação municipal e do Conselho e o Administrador, através de balancete, presta contas mensalmente ao Conselho.

15°. Aprovação: A Junta e o Conselho examinam a prestação de contas e aprovam ou não. Em caso afirmativo, remetem ao Secretário, ao qual o Conselho está vinculado.

III. GLOSSÁRIO

Acompanhamento da Execução Orçamentária

Verificação do cumprimento dos objetivos expressos e quantificados no orçamento e da adequação dos meios empregados, realizada pelos órgãos competentes da Administração Pública. Deve resultar num sistema de informações sobre desvios eventuais entre o programado e o executado, em relação ao projeto e atividade.

Anulação de Despesa

Ato administrativo que cancela, parcial ou totalmente, o valor de um determinado crédito orçamentário de despesa de um projeto/atividade, para aproveitar o saldo para suplementação de outro crédito orçamentário.

Atividade

Conjunto de operações de natureza contínua, necessárias à manutenção da ação governamental e à operação dos serviços públicos existentes.

Balanço

Demonstração contábil dos resultados gerais do desempenho das receitas e despesas no período de um exercício completo. Deve ser publicado em diário oficial e enviado à apreciação do Poder Legislativo.

Categoria Econômica

Classificação obrigatória e padronizada da despesa segundo sua finalidade econômica, que se desdobra em duas categorias: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

Ciclo Orçamentário

Período compreendido entre a elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento. Tempo necessário para que o orçamento realize suas quatro fases: elaboração, aprovação, execução e controle.

Caixa Único

Princípio que rege a administração financeira das receitas públicas. Dispõe que o conjunto dos recursos tributários deva ser recolhido em uma única conta, exceto quando a lei dispuser o contrário.

Classificação Funcional Programática

Classificação que agrupa os projetos/atividades orçamentários, sucessivamente, por função/programa e subprograma, visando o agrupamento temático das ações governamentais (Função: Educação; Programa: Ensino Fundamental; Subprograma: Informática).

Contenção ou Contingenciamento

Ato do Poder Executivo, limitando a realização da despesa orçamentária a valores inferiores àqueles constantes dos créditos orçamentários e adicionais. Visa o equilíbrio entre a receita e a despesa.

Controle Externo

Atividade permanente de competência do Poder Legislativo, exercida com o auxílio do Tribunal de Contas, que visa promover a fiscalização da execução orçamentária.

Controle Interno

Atividade permanente de competência de cada esfera do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, que promove a fiscalização da execução orçamentária no seu próprio âmbito.

Controle social

Atividade permanente exercida pelos cidadãos e entidades, que usando prerrogativas legais, avaliam o desempenho de gestão pública, promovendo, quando necessário, ações próprias visando sanear irregularidades e responsabilizar agentes públicos.

Crédito Adicional

Autorização ao Executivo para a realização de despesa não computada ou insuficientemente dotada.

Crédito Adicional Especial

Crédito adicional destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

Crédito Adicional Extraordinário

Crédito adicional destinado a despesas urgentes e imprevisíveis.

Crédito Adicional Suplementar

Crédito adicional destinado ao reforço de dotação orçamentária existente.

Despesa Corrente

Despesas realizadas destinadas a promover a execução e manutenção da ação governamental.

Despesa de Capital

Despesas realizadas destinadas a formar um bem de capital ou adicionar valor a um bem já existente.

Doação

Ato ou efeito de doar ou transmitir gratuitamente valores ou bens a outrem. Segundo o Código Civil, art. 538, considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para outra.

(A legislação ao tratar dos incentivos fiscais, emprega o termo “doação” e não “destinação”)

Dotação Orçamentária

Valores monetários autorizados na Lei Orçamentária Anual para atender despesas com projetos ou atividades.

Edital

Instrumento pelo qual a Administração leva ao conhecimento público, a abertura de processo licitatório, fixando as condições de realização.

Elemento de despesa

Classificação da despesa na Lei Orçamentária Anual, a qual corresponde determinado valor de crédito orçamentário, que define a natureza do gasto (pessoal, material, serviços...).

Emenda ao Projeto de Lei do Orçamento

Prerrogativa dos parlamentares para alterar o projeto de Lei do Orçamento, enviado pelo Executivo, exercida dentro dos limites constitucionais.

Empenho

Ato administrativo do ordenador de despesa que cria para a Administração Pública a obrigação de pagamento a determinado fornecedor de bens ou serviços.

Execução Orçamentária

Fase do processo orçamentário que se inicia com a publicação da Lei do Orçamento, dando início às receitas e implementação das despesas.

Exercício Financeiro

Período que coincide com o ano civil, no qual se desenvolve a execução orçamentária.

Função

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários de maior abrangência, que designam finalidades globais da ação governamental (Assistência Social...)

Fundo

Entidade, criada através de lei específica, que agrega um conjunto de receitas especificadas e vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços, sujeitas a normas próprias de aplicação e prestação de contas.

Inexigibilidade de Licitação

Hipótese definida em lei em que a Administração Pública não precisa realizar licitação.

Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO

Estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, a partir do Plano Plurianual.

Lei Orçamentária Anual – LOA

Estabelece para o exercício de 1 (um) ano, a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar as políticas, as prioridades e o programa de trabalho do governo.

Licitação

Conjunto de procedimentos administrativos, através do qual a Administração Pública seleciona e contrata o empreiteiro ou fornecedor que ofereça a proposta mais vantajosa para aquisição de bens ou serviços.

Orçamento Criança e Adolescente

É um “conjunto de atividades e projetos previstos em orçamentos públicos que se destinam, exclusiva ou prioritariamente, a crianças e adolescentes” (IPEA).

Plano Plurianual – PPA

Estabelece para um período de 4 (quatro) anos, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para os programas de duração continuada.

Proposta Orçamentária

Fase do Orçamento em que se consolidam os programas de trabalho, contendo a mensagem, projeto de Lei do Orçamento e tabelas explicativas.

Prestação de Contas

Ato administrativo, através do qual o ordenador de despesa justifica formalmente o bom e regular emprego dos recursos públicos em conformidade com as leis e regulamentos.

Programa

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários de abrangência intermediária, abaixo de função (Ensino Médio).

Programa de Trabalho

Encontra-se materializado nos títulos dos projetos/atividades orçamentários e deve ser apresentado conforme a classificação funcional/programática.

Quadro do Detalhamento de Despesa – QDD

Demonstrativo que indica a alocação de recursos em cada projeto e atividade, por órgão e unidade orçamentária, distribuídos por elemento de despesa e fonte da receita, constituindo-se no principal quadro evidenciador das despesas e ações a serem realizadas pelo Poder Público.

Recursos Vinculados

Receitas destinadas a projetos especiais, bem como liberados para fundos, que são “carimbados” em função de sua destinação.

Reserva de Contingência

Dotação global, não especificamente destinada a algum programa de trabalho ou unidade orçamentária, cujos recursos poderão ser utilizados como fonte para abertura de créditos adicionais.

Restos a Pagar

Despesas empenhadas e não pagas no exercício em que foram efetuadas.

Rubrica

O mesmo que crédito orçamentário, dotação orçamentária ou verba.

Subfunção

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários, mais detalhada do que função.

Subvenções

Transferências correntes destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas.

Subvenções Sociais

Subvenções destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

Unidade Orçamentária

Órgão da Administração Pública ou agrupamento de serviços, a quem o orçamento consigna dotações orçamentárias específicas para a realização de seu programa de trabalho e com autoridade para movimentá-las.

IV. BIBLIOGRAFIA

ABMP. **Acervo:** Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, EDAJ. 2003 – 1 CD-ROOM.

ANDI; CONANDA, UNICEF. **Ouvindo Conselhos.** São Paulo: Cortez, 2005.

BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Controle Social no Orçamento Público.** São Paulo: Polis, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. **Lei 101** de 04 de maio de 2000. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2001.

BRASIL. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas, 1990.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.** São Paulo, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Fundo Municipal da Saúde:** diretrizes para a implantação. Rio Janeiro, 1990.

INSTITUTO TELEMIG CELULAR. **Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente:** passo a passo. Belo Horizonte, 2002.

LIBERATI, Wilson Donizetti; CYRINO, Púlio Caio Bessa. **Conselhos e Fundo no Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, José Carlos Garcia de. **Os Fundos Especiais.** Revista do Tribunal de Constas do Estado do Rio Grande do Sul, n. 15, p. 114-19, dez. 1991.

REIS, Eraldo da Costa. **Fundos Especiais:** uma nova forma de

gestão de recursos públicos. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Gestão Municipal, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE. **Incentivos Fiscais** – doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Porto Alegre, 1999.

SILVA, Cláudio Augusto Vieira da. Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: os (des)caminhos de sua efetivação. In: **Pacto pela Paz: uma construção possível**. São Paulo: Petrópolis, 2003, p. 21-30.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Orçamento Municipal** – a participação da sociedade civil na sua elaboração e execução. Subsídios INESC. Brasília: v. 4, n 28, p. 1-20, maio 1996.

UNICEF; FUNDAÇÃO ABRINQ; INESC. **De olho no Orçamento Criança**. São Paulo: Margrat, 2005.

UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Orçamento Público: Entendendo tudo – construindo a cidadania – orientando atividades de estudo – viabilizando uma proposta – decifrando a linguagem**. Belo Horizonte, 2001.

VIAN, Maurício; MELLO, José Carlos Garcia de; BOEIRA, Carlos. **Orçamento & Fundo**. Brasília: Ministério da Justiça; Departamento da Criança e do Adolescente e CONANDA, 2002.

Porto Alegre, 21/12/2006

