



Save the Children



Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**GUIA PARA AÇÃO
PASSO A PASSO**

**Programa Prefeito
Amigo da Criança**



Save the Children



**Programa Prefeito
Amigo da Criança**

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

2015



Save the Children

Conselho de Administração

Presidente

Carlos Antonio Tilkian

Vice-presidente

Synésio Batista da Costa

Secretário

Bento José Gonçalves Alcoforado

Conselheiros

Bento José Gonçalves Alcoforado, Carlos Antonio Tilkian, Claudio Roberto I Sen Chen, Daniel Trevisan, David Baruch Diesendruck, Dilson Suplicy Funaro, Eduardo José Bernini, Elias Jonas Landsberger Glik, Fernando Vieira de Mello, Hector Nuñez, José Eduardo Planas Pañella, José Ricardo Roriz Coelho, José Roberto dos Santos Nicolau, Karin Elisabeth Dahlin, Kathia Lavin Gamboa Dejean, Luiz Fernando Brino Guerra, Mauro Antonio Ré, Mauro Manoel Martins, Natânia do Carmo Oliveira Sequeira, Otávio Lage de Siqueira Filho, Rubens Naves, Synésio Batista da Costa e Vitor Gonçalves Seravalli

Conselho Fiscal

Audir Queixa Giovanni, Geraldo Zinato, João Carlos Ebert, Mauro Vicente Palandri Arruda, Roberto Moimáz Cardeña e Sérgio Hamilton Angelucci

Secretaria Executiva

Administradora Executiva

Heloisa Helena Silva de Oliveira

Gerente de Desenvolvimento de Programas e Projetos

Denise Maria Cesario

Gerente de Desenvolvimento Institucional

Victor Alcântara da Graça

Programa Prefeito Amigo da Criança

Jeniffer Caroline Luiz, Carlos de Medeiros Delcidio, Dayane Santos Silva, Fábio Silva Tsunoda, Lidiane Oliveira Santos, Luciana Viana Bossi e Lima, Victor André Rodriguez Ballesteros

Ficha Técnica

Texto: Delnerio Nascimento da Cruz e Maurício Vian

Edição: Jeniffer Caroline Luiz

Colaboração: Denise Maria Cesario, Gislaine Cristina de Carvalho Pita, Mayara Araújo da Silva, Victor Alcântara da Graça

Revisão ortográfica e gramatical: Adriana Tullio, por SOS Texto

Projeto Gráfico, diagramação e arte-final: Renata Manzke

Ilustrações: Regiscllei Gonzalez Rey

Impressão: Nywgraf Editora Gráfica Ltda

Tiragem: 5.000 exemplares

ISBN: 978-85-88060-79-1

5ª edição Gestão 2013/2016

Sumário

Apresentação	6
Introdução	8
1. Conceito	9
2. Natureza Jurídica	9
3. Criação do Fundo Municipal	10
4. O Conselho dos Direitos e o Fundo	11
5. O Conselho Tutelar e o Fundo	12
6. Origem e Captação de Recursos	13
a) Dotação Orçamentária e Créditos Adicionais	13
b) Doações Incentivadas de Pessoas Jurídicas	13
c) Doações Incentivadas de Pessoas Físicas	14
d) Doação de Bens	15
e) Multas e Penalidades Administrativas	15
f) Outras Receitas	15
7. Aplicação dos Recursos do Fundo	16
8. Plano de Ação e Plano de Aplicação	17
9. Indicação da Prioridade/Projeto pelo Doador	18
10. O Fundo nas Leis Orçamentárias	18
11. Orçamento Criança e Adolescente (OCA)	20
12. Gestão do Fundo	21
13. Controle e Fiscalização do Fundo	22
14. Fiscalização do Ministério Público	23
15. Participação Social na Criação e no Funcionamento do Fundo	23
16. Roteiro de Providências para a Criação e Funcionamento do Fundo	23
Anexos	25
Referências Bibliográficas	33

• Apresentação

A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente tem a grande satisfação de apresentar, entre outras ações em comemoração aos 25 anos de sua criação e da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, o presente *Caderno Temático* sobre o FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Há muitos anos, por meio do **Programa Prefeito Amigo da Criança**, buscamos apoiar os gestores municipais e os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Uma das nossas atenções no **Programa Prefeito Amigo da Criança** para a realização da **prioridade absoluta**, preconizada na Constituição Federal, tem sido o Fundo Municipal, sabedores que somos da necessidade do suporte orçamentário para a viabilização do Estatuto.

O parágrafo único do art. 4º do ECA, ao elencar os parâmetros da prioridade absoluta, determina que ela compreenda a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência.

Os Conselhos dos Direitos e Tutelares já se deram conta de que suas atribuições, estabelecidas no ECA, podem ser louváveis intenções sem os recursos do Fundo. Constataram que traçar diretrizes e orientações, elaborar planos e determinar medidas sem o suporte financeiro pode tornar-se uma ação sem efetividade.

Esperamos que esta publicação, além de garantir o cumprimento das políticas públicas voltadas para aqueles que são a “prioridade absoluta” e a maior “riqueza” de uma sociedade civilizada, consolide também uma nova forma de gestão dos recursos públicos, mais democrática, participativa e transparente.

O QUE FAZ UM BOM CONSELHO

O verdadeiro Dia das Crianças deveria ser festejado em 13 de julho, pois, nesse dia do ano de 1990, surgiu uma lei que, para nós, da Fundação Abrinq - Save the Children, foi um autêntico divisor de águas. Estamos falando do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma legislação que, pela primeira vez em nossa história, comanda a percepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos exigíveis.

Para fazer valer tais direitos, nós, com o Estatuto, criamos mecanismos administrativos de aplicação e fiscalização, além de garantias processuais, o que passou a ser Lei. É a tríade formada pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, com seu Fundo de Recursos, pelos Programas de Proteção Social, e pelo Conselho Tutelar, tríade essa que todo município precisa criar, manter e atualizar.

A Constituição, Lei Maior, e as Leis Ordinárias brasileiras, são dinâmicas e perfectíveis. Foram instituídas para, ao longo do século XXI, comandarem a boa atuação dos executores dos programas, dos conselheiros e de pessoas da própria cidade. Equívocos do passado devem ser sistematicamente corrigidos de forma criativa e heurística. Para isso, esse manual quer contribuir.

A vitalidade do Estatuto depende de gente conhecedora da realidade local e vinda de todos os estratos da população. E de associações de bairro, entidades assistenciais, movimentos comunitários e religiosos ou, simplesmente, de cidadãos dispostos a defender quem mais precisa de defesa.

Por isso, a Fundação Abrinq - Save the Children, nascida no mesmo ano do Estatuto, vem se empenhando para fortalecer o papel dos programas de proteção aos direitos, e o desempenho dos Conselhos dos Direitos e do Conselho Tutelar, impulsionando seu aperfeiçoamento na dinâmica da evolução histórica.

Este *Caderno Temático* está sendo atualizado em meados da segunda década do século XXI. Mantém o mesmo propósito, muito claro, de quando foi criado, nos fins do século XX: mostrar, passo a passo, da maneira mais didática possível, como a municipalidade pode e deve montar – de modo corretamente institucionalizado – seu sistema de garantia de direitos.

Como um material de consulta fácil e acessível, continuamos a entender que esta publicação deve prestar orientação e apoio enquanto existirem municípios sem programas de proteção e sem conselhos adequadamente formados ou com atuação pouco adequada.

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

Boa leitura!



Carlos Tilkian
Presidente

• Introdução



O conceito e a natureza jurídica de uma área ou atividade são elementos fundamentais para uma ação segura, legítima, eficaz. Por isso, este *Caderno Temático* inicia-se definindo o respectivo conceito e a natureza jurídica do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Gerir o Fundo, fixar critérios de utilização dos recursos e elaborar o Plano de Aplicação são algumas das atribuições do Conselho dos Direitos, segundo o Estatuto (arts. 214 e 260). E o Conselho Tutelar também é convocado a contribuir, especialmente na elaboração do Orçamento Municipal. Mas quais são as abrangências e os limites dessas atribuições? É o que, de forma resumida, abordam os itens 4 e 5.

Uma lei, por mais democrática que seja, não transforma por si uma realidade. São necessários instrumentos e recursos para que se transforme de fato. Caso contrário, pode ser apenas uma

miragem. O Estatuto da Criança e do Adolescente cria um mecanismo extraordinário para viabilizar seus princípios, que é o Fundo. Com a finalidade de indicar as receitas que compõem o Fundo e a correta aplicação de seus recursos é que esses conteúdos, de forma um pouco mais extensa do que os demais, estão desenvolvidos nos itens 6 e 7. O potencial de recursos do Fundo é elevado. No entanto, estamos a quilômetros-luz de sua concretização, ainda que não falem iniciativas louváveis. Inúmeros Fundos ainda não têm recursos e outros têm valores vexatórios, insignificantes.

O orçamento público é uma estrutura complexa e tecnicista. No item 10, procura-se decifrá-lo especificando também seu lugar nas Leis Orçamentárias e a sua operação técnica.

Os itens de 11 a 13 tratam da participação social e do controle que deve estar presente no

dia a dia do Fundo, particularmente, para evitar irregularidades e ilegalidades.

Concluindo, há um roteiro prático da criação e do funcionamento do Fundo e a indicação de uma bibliografia para um aprofundamento desse tema.

O presente *Caderno Temático* tem o objetivo de elucidar essa realidade por meio de uma linguagem simples e resumida que possa ser compreendida por pessoas não especialistas, mas que necessitem desse entendimento para o desempenho com qualidade e resultados de suas atribuições legais. **Visa auxiliar os Conselheiros e os gestores a entender, aplicar e administrar, de modo eficiente e eficaz, os recursos do Fundo DCA.**

1. Conceito

Fundos “são o produto de receitas específicas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (Lei nº 4.320/64, art. 71).

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fundo DCA) é um Fundo Especial (no orçamento e na contabilidade pública), que deve ser instituído como uma das diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (inciso IV, art. 88, Lei 8.069/90 – ECA). Esse fator especifica sua conceituação, de forma que o **Fundo DCA é todo o produto de receita que tem como objetivo a viabilização das políticas, programas e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente**, distribuídos e alocados mediante deliberação dos Conselhos dos Direitos nos diferentes níveis de governo (União, Estados e Municípios).

Sendo um Fundo Especial, a lei permite que determinadas receitas, em vez de ficarem numa “tesouraria única” do Governo, sendo por ele administradas, possam ser destinadas a atender

objetivos pré-determinados, não podendo ser utilizadas para outra finalidade. *São receitas específicas instituídas em lei, com destinação certa e com gestor também definido em lei.*

Fundos são recursos financeiros provindos de várias fontes, reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados através do Plano de Aplicação, sujeito obrigatoriamente ao controle interno e ao controle externo, o qual é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, da sociedade civil e do Ministério Público.

2. Natureza Jurídica

O Estatuto *dos Direitos da Criança e do Adolescente* (ECA) aborda o Fundo DCA em 4 artigos. No art. 4º, item d, determina que a prioridade absoluta compreenda também a destinação privilegiada de recursos públicos para a proteção de crianças e de adolescentes. No art. 88, estabelece que o Fundo seja vinculado ao respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). No art. 214, que é gerido pelo Conselho, e, no art. 260, regula as doações de pessoas físicas e jurídicas e as atribuições do Conselho dos Direitos, da Secretaria da Receita Federal, do Ministério Público e dos órgãos responsáveis pela administração das contas.

Esses dispositivos dão a prerrogativa ao Conselho dos Direitos de deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal, sendo sua operacionalização feita pela Secretaria à qual está vinculado o Conselho.

Historicamente, os fundos deveriam ser mecanismos de agilização e dinamização em captação, repasse e aplicação dos recursos. No entanto, especialmente com a criação abusiva de fundos para as mais diversas finalidades, verifica-se que existem várias legislações que disciplinam os orçamentos e as despesas públicas, que também regulam os

Fundos. Isso não permite tanta flexibilização na utilização dos recursos do Fundo DCA.

Em 2010, a Receita Federal do Brasil (RFB) editou uma nota estabelecendo a obrigatoriedade dos fundos públicos possuírem inscrição no CNPJ, na condição de matriz. Em 2011, a RFB, através da IN – nº 1.143 e, em 2011 (Anexo I), estabeleceu as providências para que os fundos vinculados na condição de filial do órgão público a que estejam vinculados, providenciem nova inscrição na condição de matriz, dando baixa na inscrição anterior na condição de filial. Através da IN-RFB nº 1.311/2012, em seu art. 8º-I, ratificou a obrigação de ter um CNPJ próprio.

O Fundo DCA não é um órgão da administração e nem pessoa jurídica. A lei que cria o Fundo DCA define que o mesmo será gerido pelo CMDCA e subordina a sua existência a um órgão da administração direta. Ou seja, embora com a exigência de se inscrever no CNPJ como matriz, o mesmo não tem personalidade jurídica. Como decorrência da inexistência de personalidade jurídica, o Fundo Municipal precisa estar vinculado administrativamente a um órgão do Poder Público que deverá ser o mesmo órgão a que o CMDCA estiver integrado.

3. Criação do Fundo Municipal

O **Fundo Municipal deve ser criado por lei municipal**. A lei deve dizer expressamente: “Fica criado...” ou “Fica instituído...”. Não pode ser criado por decreto, portaria ou provimentos administrativos. Caso isso ocorra, tratar-se-á de um procedimento inconstitucional, segundo o art. 167, IX da Constituição Federal do Brasil (CF).

A Lei que deverá estabelecer, no mínimo, a qual órgão está vinculado, os objetivos, a vinculação ao Conselho dos Direitos, a receita, a destinação dos recursos, a gestão, a execução e a prestação de contas, deve estar adequada aos artigos 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/64, e as exigências contidas nos artigos 260 a 260-K, do ECA.

Uma vez criado, a própria lei estipulará prazo para a regulamentação do Fundo Municipal, a qual será feita por Decreto do Prefeito Municipal, após acordo com o CMDCA.

Todo esse processo deve envolver a participação direta de amplos setores, especialmente, das Organizações da Sociedade Civil.



4. O Conselho dos Direitos e o Fundo

Segundo o Estatuto, art. 260 – I, e a Resolução do Conanda nº 137/10, art. 9º, podemos destacar as principais atribuições do Conselho em relação ao Fundo Municipal.

- Deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal.
- Realizar periodicamente o diagnóstico relativo à situação da infância e da adolescência no âmbito de sua competência.
- Elaborar os planos de ação anuais ou plurianuais dos recursos do Fundo.
- Procurar conhecer as quatro fases das Leis Orçamentárias, isto é, a elaboração, a aprovação, a execução e o controle, procurando acompanhar a votação da Lei do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária (LOA), para que o plano de aplicação não sofra cortes.
- Elaborar anualmente o plano de aplicação.

- Publicar editais fixando procedimentos, critérios e requisitos para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação.
- Divulgar o calendário das suas reuniões.
- Acompanhar e controlar as ações e o Fundo.
- Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo por meio de balancetes, relatórios financeiros e do balanço anual.
- Publicizar o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto aprovado e atendido em cada ano-calendário.
- Acompanhar e avaliar a execução, o desempenho e os resultados em relação à aplicação dos recursos do Fundo.
- Desenvolver atividades para a ampliação da captação de recursos para o Fundo.
- Criar, organizar e viabilizar o Orçamento Criança e Adolescente.

O Conselho dos Direitos representa uma nova forma de gestão dos recursos públicos, mais participativa e democrática. Sendo um órgão

público e estatal de caráter deliberativo que integra a estrutura do Poder Executivo, este deverá garantir ao Conselho o suporte organizacional, a estrutura física, os recursos humanos e financeiros (Resolução 137 do Conanda, art. 9º, Parágrafo único).

5. O Conselho Tutelar e o Fundo

As atribuições do Conselho Tutelar, estabelecidas no art. 136 do Estatuto, correm o risco de não serem cumpridas sem os recursos do Fundo e do orçamento.

Sendo o Conselho Tutelar, um órgão permanente e autônomo, encarregado pela sociedade de zelar

pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (ECA, art. 134), que atende, encaminha, requisita, representa e promove a execução de suas decisões, **tem uma importância intransferível na necessidade de recursos e na indicação das áreas prioritárias pra a sua aplicação.**

É por essa razão que uma das atribuições deste Conselho é a *assessoria ao Poder Executivo* local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (ECA, art. 136, IX). Poderá cumprir esse dispositivo de várias formas, sendo a mais adequada através de propostas a serem encaminhadas ao Conselho Municipal dos Direitos.



6. Origem e Captação de Recursos

As principais fontes de recursos que irão compor o Fundo Municipal são:

a) Dotação Orçamentária e Créditos Adicionais

Tendo presente a prioridade absoluta preconizada na Constituição Federal (art. 227) e a determinação da destinação privilegiada de recursos públicos para programas voltados ao atendimento de crianças e de adolescentes (art. 4º, d – ECA), parte significativa dos recursos do Fundo deve ser do Poder Público.

As campanhas de captação de recursos para o Fundo são cada vez mais incentivadas, tanto pelo Poder Público quanto pelas empresas. Entretanto, a **garantia de prioridade absoluta é responsabilidade de todos e, especialmente, do Estado**. Legalmente, crianças e adolescentes devem ser prioridade absoluta de todas

as secretarias e, portanto, prioridade dos recursos públicos.

Os recursos orçamentários devem estar previstos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, especialmente, na Lei Orçamentária Anual (LOA). Os créditos adicionais ou suplementares também podem ser usados, dentro das autorizações legais. Os *Créditos Adicionais* são um mecanismo muito importante, tanto na previsão de recursos para o Fundo como também na previsão insuficiente para a cobertura de despesas.

Acrescentamos que, para cada tipo de receita, doações de pessoas jurídicas, físicas, multas..., há uma rubrica orçamentária correspondente, tornando as receitas transparentes e, portanto, possíveis de averiguação.

b) Doações Incentivadas de Pessoas Jurídicas

O valor das doações ao Fundo Municipal, obedecidas às regras fiscais, é dedutível do Imposto de Renda

devido pelas pessoas jurídicas que apuram seu Imposto pelo **lucro real**. O incentivo fiscal consiste na dedução até o limite de **1% do Imposto de Renda** devido, calculado à alíquota de 15%, em cada período de apuração, mensal, trimestral ou anual.

Pela atual *legislação*, essa dedução não está sujeita a outros limites, como o Fundo do Idoso, o da Cultura, entre outros.

Pesquisas revelam que está surgindo uma nova geração de consumidores com um comportamento mais seletivo, preferindo as empresas que desenvolvem ou participam de projetos sociais. Hoje, qualidade, serviços, preços e *marketing* inteligente não bastam como referenciais. É preciso possuir tudo isso e ainda fazer com que as pessoas gostem da sua empresa.

O fundamental é desenvolver um projeto no qual a empresa não se sinta apenas como aquela que assina o cheque, e, sim, no sentido verdadeiro de parceria, participe e se sinta titular, juntamente com o Conselho.

Pesquisas revelam que há um grande potencial de arrecadação a partir dos incentivos fiscais às doações ao Fundo que não está sendo realizado tanto por parte das pessoas jurídicas como físicas. *Ainda é um recurso subutilizado.*

c) Doações Incentivadas de Pessoas Físicas

O total do incentivo fiscal é de **6% calculado sobre o Imposto de Renda** devido, apurado no **modelo completo**. Portanto, o contribuinte que optar pela Declaração do Ajuste Anual no modelo Simplificado não se beneficia desse incentivo fiscal.

A lei permite, como dissemos, que as pessoas físicas que pretendam usufruir desse benefício fiscal devem fazer sua doação dentro do ano base, ou seja, entre 01 de janeiro e 31 de dezembro.

A autoridade pública federal, sensível ao pleito dos Conselhos, permite atualmente que o contribuinte

destine no máximo até **3% do imposto devido, para complementar a autorização legal** (art. 260-A, do ECA), sendo que o depósito deverá ser feito até 30 de abril do ano seguinte. O programa do Imposto de Renda, neste caso, irá gerar um DARF específico para esse tipo de recolhimento.

Exemplificando: se a pessoa destinou 4%, ou 5%, ou mesmo 6% até 31 de dezembro do ano-base, ela só poderá destinar 2%, 1% ou 0% - respectivamente, pois o limite é de 6%. Se não destinou nada no ano base, só poderá destinar 3% no ano da Declaração.

Caso a pessoa física tenha contribuído durante o ano-base com 3%, relativo ao ano-base anterior para o Fundo DCA, e 3% para o Fundo do Idoso ou para projetos da Lei Rouanet, não terá direito à complementação em mais 3%, em virtude de já ter alcançado o limite máximo de 6%.

Por força do artigo 260-K, do ECA, os contribuintes só conseguirão efetuar a destinação desse percentual de 3%, se o *Fundo DCA estiver cadastrado regularmente junto a RFB*. Para tanto, o Conselho Municipal (ou o responsável pela administração do Fundo) deverá encaminhar à Secretaria dos Direitos Humanos os dados necessários para o seu cadastro.

Também no caso da doação de 3% na Declaração, o doador não pode indicar o projeto da entidade, aprovado pelo Conselho, para o qual deseja destinar seu incentivo.

O art. 260-D do Estatuto e a IN-RFB determinam os itens obrigatórios que devem constar no recibo emitido em nome do doador, tanto para pessoa física quanto para pessoa jurídica.

A mesma lei, em seu art. 260-G, estabelece algumas obrigações aos órgãos responsáveis pela administração da conta do Fundo, entre as quais a de manter conta bancária específica a gerir os recursos do Fundo, e a de encaminhar a *Declaração de Benefícios Fiscais (DBF)*.

Há inúmeras iniciativas que deram excelentes resultados com o objetivo de facilitar a doação das

peças físicas, como o projeto **RSCRANÇA**, do Estado do Rio Grande do Sul. O Governo, através de lei, antecipa os 6% dos Servidores de todos os poderes que desejarem doar ao Fundo Estadual. A doação é feita através de um *site*. O valor doado é descontado do contra-cheque do ano seguinte, nos meses de setembro, outubro e novembro. Há municípios também que têm leis semelhantes. Esse formato tem surgido pela iniciativa de algumas empresas que adotam o mesmo procedimento junto aos seus colaboradores.

d) Doação de Bens

Tanto as pessoas jurídicas como as físicas podem fazer a **doação de bens ao Fundo Municipal e deduzi-las do imposto devido** até os respectivos limites estabelecidos anteriormente.

O art. 260-E do ECA estabelece os requisitos para o doador usufruir deste benefício fiscal tanto para pessoa física quanto para a jurídica.

Quando forem bens permanentes, os mesmos farão parte do patrimônio do município. A diferença é que serão disponibilizados pelo CMDCA, que poderá auxiliar a Rede de Garantia de Direitos. Se forem de consumo, também podem auxiliar a Rede de Garantia, com a sua distribuição de acordo com critérios estipulados pelo Conselho; ou serem leiloados, podendo até fazer caixa para o Fundo DCA. Convém que essa possibilidade seja expressa na lei de criação do Fundo, além de obedecer às prerrogativas sobre alienação de bens públicos, prevista na Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações).

Maiores informações e determinações se encontram no art. 260-E do ECA e IN-RFB, nº 1311/12, art. 5º.

Exemplo: conhecimento de casos de maus tratos contra crianças e adolescentes por parte de médicos, que deixam de ser comunicados ao Conselho Tutelar. Multa de três a vinte salários mínimos referência (ECA, art. 245).

e) Multas e Penalidades Administrativas

As multas decorrentes de condenação em ações cíveis e da aplicação de penalidades previstas nos artigos 228 a 258 do Estatuto **devem ser revertidas para o Fundo** (ECA, arts. 154 e 214).

f) Outras Receitas

- Repasse de recursos financeiros de órgãos federais ou estaduais, inclusive mediante transferência do tipo "fundo a fundo" entre essas esferas de governo, desde que previsto na legislação específica;
- Doações de entidades nacionais ou internacionais, governamentais ou não governamentais;
- Legados;
- Contribuições voluntárias;
- Resultado de suas aplicações financeiras.

O saldo financeiro positivo apurado no balanço do Fundo deve ser transferido para o exercício subsequente, a crédito do mesmo Fundo, conforme determina o art. 73 da Lei nº 4.320/64. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/00), 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).

Cada Conselho dos Direitos, observadas as peculiaridades locais e a legislação vigente, deverá discutir e adotar estratégias próprias para conseguir maiores recursos para compor o Fundo Municipal.

Hoje existem técnicas e formas, as mais variadas, no campo da mobilização e da captação de recursos. No entanto, a melhor ainda continua sendo a *face to face*. A Associação Brasileira de Captadores de Recursos (ABCR) tem cartilhas e promove inúmeros cursos e seminários sobre esse tema.



7. Aplicação dos Recursos do Fundo

A aplicação dos recursos do Fundo, deliberada pelo Conselho dos Direitos, deverá ser destinada ao financiamento de ações governamentais e não governamentais relativas a:

- **Destinação obrigatória** de percentual para o incentivo ao acolhimento, sob a forma da guarda ao órfão ou abandonado (ECA, art. 260, § 2º), observando as diretrizes do *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, e para o financiamento das ações
- previstas na lei nº 12.594/12 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), em especial para capacitação, sistemas de informação e avaliação (art. 31).
- Divulgação dos direitos da criança e do adolescente e ações de promoção, proteção, defesa e atendimento, e seus mecanismos de exigibilidade.
- Pesquisas, estudos, diagnósticos e sistema de informações.
- Mobilização social, campanhas e publicações.
- Formação e capacitação de pessoas.
- Programas de apoio ao adolescente autor de ato infracional e sua família.
- Reordenamento institucional.

- Programas e projetos que atendam crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social: situação de rua, drogadição, vítimas de abuso sexual físico e psicológico, erradicação do trabalho infantil.
- Projetos de captação de recursos e fidelização de parceiros.

A prioridade absoluta, com destinação privilegiada de recursos é para todas as políticas sociais setoriais (saúde, educação, assistência...). Assim, a LOAS determina que, na organização dos serviços, será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no artigo 227 da CF. Por isso que o Fundo DCA deve evitar o financiamento das políticas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos na legislação pertinente. Somente em condições excepcionais, o Fundo DCA deve financiar programas no campo das políticas sociais básicas.

Faz-se necessário que a lei de criação, assim como o decreto de regulamentação, não restrinjam sua utilização, possibilitando atender, respeitando os princípios de moralidade, legalidade, economicidade e eficácia, situações emergenciais.

Neste contexto, o papel do Conselho dos Direitos é também fundamental, pois cabe a ele a cobrança do cumprimento da garantia dessa prioridade das demais áreas da política social.

Há algumas vedações na utilização de recursos do Fundo DCA, como para pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar e a manutenção e o funcionamento do Conselho dos Direitos (ECA, art. 134 e Conanda, Resolução 137, art. 16).

A celebração de convênios ou eventos com recursos do Fundo deve se sujeitar às exigências da Lei nº 8.666/93. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao legislar sobre a destinação de recursos públicos para o setor privado, exige a autorização de Lei específica (art. 26). Na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devem

estar previstas as condições e as exigências para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 25, IV, de, § 3º).

8. Plano de Ação e Plano de Aplicação

A gestão do Fundo Municipal é feita em cooperação com a Secretaria Municipal definida legalmente para cuidar de sua operacionalização. Duas fases distintas compõem esse processo:

- Deliberação de ordem política:* O Conselho, sempre atento e sintonizado com as demandas da sociedade, **decide as prioridades** no atendimento da criança e do adolescente, tendo por base o diagnóstico da realidade das crianças e dos adolescentes do Município. É imprescindível que essa deliberação seja feita com o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente e a participação da população por meio de suas entidades representativas. É o momento da elaboração do **Plano de Ação Municipal**.

O Conselho deve promover a participação das entidades civis organizadas, dos órgãos públicos, das crianças e dos adolescentes e das associações (de pais, de bairros, etc.) *na formulação, na aprovação, na apreciação e no controle da política de proteção dos direitos da criança e do adolescente de seu município.* Deve promover Conferências Municipais, debates, encontros setoriais, de forma a elaborar um Plano de Ação que oriente de modo eficaz e coerente o Plano de Aplicação. Deve também estimular pessoas e entidades a cobrarem resultados.

Essa participação é obrigatória. Se não for assim, qualquer decisão do prefeito ou de seus auxiliares isoladamente é inconstitucional e pode ser impugnada por qualquer cidadão. Da mesma forma, o Conselho dos Direitos não pode deliberar sobre matéria que não seja de sua competência. Se o fizer, sua deliberação será também inconstitucional.

b) *Formulação técnica das prioridades municipais:* As prioridades são ordenadas, colocadas no papel e deliberadas na reunião plenária do Conselho, com o montante de recursos que serão destinados para a consecução de cada prioridade, levando em conta as determinações e indicações da destinação dos valores do Fundo. É o **Plano de Aplicação**.

O Plano de aplicação é a programação da distribuição dos recursos do Fundo Municipal para as áreas consideradas prioritárias pelo Conselho Municipal. A liberação dos recursos existentes no Fundo Municipal só poderá ocorrer mediante um Plano de Aplicação aprovado pelo Conselho dos Direitos e refletindo as prioridades da sociedade.

Havendo necessidade, o Conselho deve se assessorar de pessoas especializadas para a formulação, de conformidade com as técnicas adequadas na elaboração de um Plano de Ação e também de um Plano de Aplicação.

No item sobre o Fundo e as Leis Orçamentárias, vamos especificar alguns elementos referentes a esse assunto. O anexo II tem um exemplo de Plano de Ação e um de Plano de Aplicação.

No anexo III, encontram-se exemplos de inserções no orçamento municipal.

9. Indicação de Prioridades/ Projetos pelo Doador

Tendo como fundamento legal a Constituição Federal, que consagra a democracia participativa, em seus artigos 1º e 204, é possível e aconselhável autorizar o doador, pessoa física ou jurídica, a indicar a prioridade ou o projeto para o qual sua doação deverá ser aplicada.

A Lei 4.320/64 já autorizava os Fundos Especiais à adoção de normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas (art. 74).

A Resolução 137 do Conanda, em seus artigos 12, 13 e 14, estabelece as formas e as condições dessa atribuição do Conselho dos Direitos, contemplando, inclusive, as entidades menos visíveis.

Esse procedimento deve ser estabelecido através de Resolução do Conselho, regulamentando seu procedimento, com indicação de áreas prioritárias, a partir de um diagnóstico e apresentação de projetos.

Essa faculdade do Conselho não retira seu poder deliberativo porque é ele que estabelece as prioridades e as condições, inclusive podendo ou não adotar essa forma de captação e repasse de recursos do Fundo.

Essa possibilidade da escolha é um diferencial na captação de recursos. Está constatado que o valor arrecadado das contribuições privadas cai sensivelmente quando o investidor não tem o direito de escolher a prioridade ou o projeto elaborado pela entidade e aprovado pelo Conselho.

Durante sua execução, o Conselho deverá monitorar e controlar seu desenvolvimento e exigir relatórios com a menor burocracia possível. E, após sua execução, a entidade deve providenciar o envio da prestação de contas.

10. O Fundo nas Leis Orçamentárias

O orçamento municipal é onde estão definidos os recursos financeiros necessários à execução das políticas sociais públicas. Sem orçamento bem feito, municipalização, participação, descentralização e autonomia são apenas intenções.

O orçamento transforma em recursos financeiros os objetivos e prioridades do Plano de Ação e de Aplicação,

O Fundo Municipal constitui-se numa unidade orçamentária própria e é parte integrante do orçamento público.

A participação dos cidadãos na vida do município precisa estar refletida no orçamento municipal. Num quadro de recursos financeiros escassos, os diferentes grupos sociais competem para que suas demandas e necessidades específicas sejam priorizadas.

O orçamento (sua elaboração e execução) reflete o resultado dessa competição.

O orçamento é um instrumento político, uma lei, um documento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a obrigatoriedade da participação popular durante o processo de elaboração e discussão das leis orçamentárias. O orçamento não pode ser uma caixa preta.

Por isso é fundamental que os conselheiros conheçam as normas e os prazos de **elaboração, aprovação, execução e controle** das leis orçamentárias do seu município. Devem acompanhar a votação dessas leis para que as prioridades estabelecidas e o Plano de Aplicação do Conselho não sofram cortes. Havendo necessidade, deverão apresentar emendas no legislativo, através do relator e, na execução, exercer o controle social.

Plano Plurianual – PPA (período de 4 anos)

Reflete o que o governante pretende para o município nos próximos quatro anos (excetua-se o ano em que é elaborado, contam-se os próximos quatro). Exemplo: elaboração do PPA 2015 – execução: 2016-2019.

Expõe as necessidades, objetivos, programas, público alvo das ações, quem as executa, e quais as fontes de recursos. Deve ser enviado para a aprovação na Câmara Municipal nos primeiros seis meses de mandato do Prefeito (os prazos podem variar em cada município).

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (vale para o ano seguinte à sua elaboração)

Reflete as prioridades que serão executadas no ano seguinte e:

- Define o que é possível fazer no próximo ano (dentro dos objetivos estabelecidos no PPA).
- Determina as condições para a transferência de recursos para as entidades públicas e privadas.
- Orienta as ações, os produtos e as metas que serão executadas no próximo exercício.

Em seu Anexo de Metas Fiscais, também conterà uma avaliação da situação financeira dos Fundos.

Lei Orçamentária Anual – LOA (vale para o ano seguinte à sua elaboração)

Compreende todas as receitas e as despesas do governo, estimando as receitas e fixando as despesas necessárias para a realização das prioridades elencadas na LDO, da administração direta e indireta, inclusive dos fundos.

Deve ser enviado, até setembro de cada ano, para aprovação na Câmara Municipal.

Na época em que o governo estiver elaborando as prioridades, PPA, LDO e LOA, **as ações que o Conselho definiu como prioridades também devem constar dessas leis** de Planejamento Orçamentário. O Conselho deve acompanhar todas as fases dessas leis, tanto no Executivo quanto no Legislativo. Permanentemente deve articular um diálogo com os representantes do Executivo para tratar sobre a execução orçamentária.

Duas batalhas envolvem o orçamento do Fundo. A primeira, para que o Executivo aprove o plano do Conselho e confira uma dotação orçamentária suficiente para a manutenção e o desenvolvimento das políticas; e a segunda, para que o recurso orçado seja liberado. No Brasil, infelizmente, o orçamento é uma lei autorizativa e, por isso, não é tarefa fácil exigir do Poder Executivo o cumprimento das deliberações do Conselho sobre o Fundo.

O saldo financeiro positivo apurado no balanço do Fundo deve ser transferido para o exercício subsequente, a crédito do mesmo Fundo, conforme determina o art. 73 da Lei nº 4.320/1964.

Se quisermos saber se esse ou aquele município prioriza ou não a criança e o adolescente, o *termômetro é seu orçamento*. Ele é o documento que espelha o município, suas prioridades, seus aspectos econômico, político e social.

Créditos Adicionais

Constituem créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária. É de fundamental importância que o Conselho conheça seu funcionamento para poder fazer uso desse meio a fim de obter ou aumentar os recursos do Fundo.

Classificam-se:

a) Créditos Suplementares

Quando as dotações orçamentárias são insuficientes, a lei autoriza a abertura de créditos suplementares. São autorizados por lei e abertos por decreto. Dependem da existência de recursos e sempre são precedidos de exposição justificativa.

b) Créditos Especiais

São aqueles que se destinam a atender despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, criando-se, dessa forma, um novo programa para atender pedidos não previstos no orçamento. Também são autorizados por lei e abertos por decreto. Dependem da existência de recursos e sua solicitação deve ser precedida de exposição justificativa.

c) Créditos Extraordinários

São aqueles que se destinam a atender despesas urgentes, como uma calamidade pública. Não comportam autorização

legislativa prévia e independem da existência de recursos.

A suplementação é um meio para reforçar dotações orçamentárias. Entretanto uma margem elevada autorizada pelo Legislativo pode contribuir para desvirtuar o orçamento, fazendo acontecer o que antes não havia sido previsto, tornando-o um plano irreal.

11. Orçamento Criança e Adolescente

A Fundação Abrinq - Save the Children foi co-criadora e principal implementadora do Orçamento Criança e Adolescente (OCA).

O OCA é o resultado da aplicação de uma metodologia para demonstrar e analisar o gasto público 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.* Não se trata de um orçamento paralelo.

Tem o objetivo de estabelecer a prioridade absoluta no orçamento público, dando visibilidade às políticas e aos programas para crianças e adolescentes.

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

Deve ser organizado pelo Conselho dos Direitos e integrado pelo Poder Executivo, Conselho Tutelar e organizações da sociedade civil.

Lugar da criança é também no Orçamento Público.

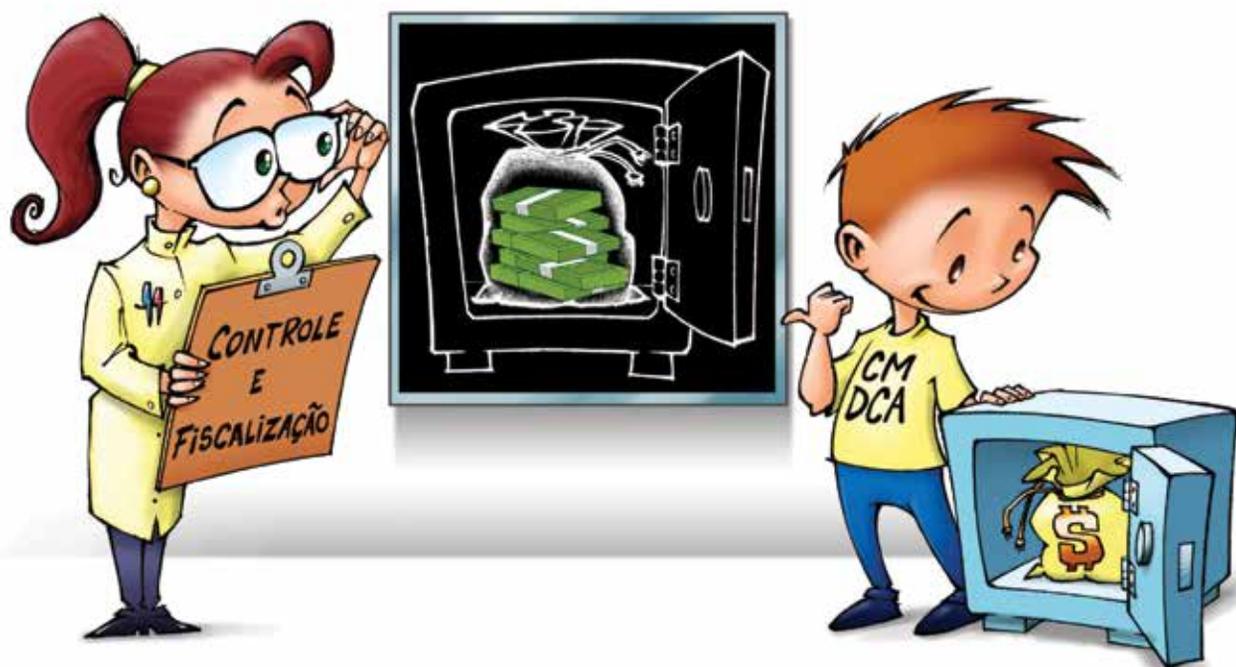
12. Gestão do Fundo

Segundo o ECA, art. 260-E e a Resolução do CONANDA 137, art. 21, destacam-se as seguintes atribuições do Gestor/Junta/Ordenador, nomeado pelo Poder Executivo:

- a) coordenar a execução do Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo;
- b) manter conta bancária específica destinada exclusivamente a gerir os recursos do Fundo;
- c) executar e acompanhar o ingresso de receitas e o pagamento das despesas;
- d) manter um registro próprio dos recursos do Fundo, de modo que a disponibilidade de caixa, a receita e a despesa fiquem identificadas de forma individualizada e transparente;

- e) emitir empenhos, cheques e ordens de pagamento;
- f) fornecer comprovante de doação ao contribuinte, especificando se a doação foi em espécie ou em bens;
- g) apresentar trimestralmente, ou quando solicitada pelo Conselho, a análise e a avaliação da situação do Fundo, através de balancetes e relatórios de gestão;
- h) informar anualmente à SRF as doações recebidas com as informações previstas na Lei.

Nas providências para a liberação dos recursos, observar o princípio da prioridade absoluta.



13. Controle e Fiscalização do Fundo

O Fundo está sujeito à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e do Conselho dos Direitos, e externo, através do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público. Resoluções e Instruções Normativas estabelecem as determinações referentes à Prestação de Contas dos recursos do Fundo.

Nos objetivos de acompanhamento, controle e fiscalização, destacam-se o alcance das metas de um programa, a execução eficiente e eficaz de um projeto, a indicação de mudanças necessárias e a qualificação da execução orçamentária. Visa não apenas à legalidade dos

atos, mas sua legitimidade e economicidade. Deve também ser avaliado o desempenho de gestão, além de promover ações corretivas para sanear irregularidades e responsabilizar os agentes públicos e privados.

Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas desses documentos, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, (art. 48) são instrumentos fundamentais para o exercício do controle e da fiscalização por parte do Conselho.

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

14. Fiscalização do Ministério Público

O Ministério Público tem um papel fundamental e intransferível em relação ao Fundo. A criança e o adolescente são prioridades constitucionais também financeiramente.

No entanto, se esgotadas todas as tentativas do Conselho de assegurar as disposições legais através do diálogo, o Ministério Público deve ser acionado, uma vez que a lei não está sendo cumprida.

Segundo o ECA, art. 260-J, o Ministério Público determinará, em cada Comarca, a forma de fiscalização da aplicação dos incentivos fiscais. O Conselho dos Direitos, diante de indícios de irregularidades, ilegalidades ou improbidades em relação ao Fundo, dos quais tenha ciência, deve apresentar representação junto ao Ministério Público para as medidas cabíveis.

15. Participação Social na Criação e no Funcionamento do Fundo

A participação na elaboração do Plano de Ação e do Plano de Aplicação, como também na elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento, não é um favor concedido pelo Poder Público. É um direito garantido na CF, através da democracia participativa, garantindo à população, por meio de organizações representativas, o direito na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (arts. 1º, Parágrafo único e 204).

As contas devem ficar sempre disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Executivo, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Conforme determina a CF, todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII).

Os Conselhos, que institucionalizam a democracia participativa e como órgãos deliberativos e formuladores, são instâncias especiais para a participação e o controle social.

16. Roteiro de Providências para a Criação e o Funcionamento do Fundo

- 1º - Projeto de Criação:** o Poder Executivo, com a colaboração das entidades, elabora o projeto e o encaminha ao Poder Legislativo para aprovação. Após isso, o documento é sancionado pelo Prefeito.
- 2º - Regulamentação:** o Prefeito providenciará a regulamentação, após consultar os conselheiros e o Fórum DCA, detalhando seu funcionamento.
- 3º - Indicação do Gestor:** a Secretaria, à qual o Fundo estiver vinculado, designa, através de Portaria, o Gestor.
- 4º - Abertura de Conta Especial:** o órgão de direito abre, em banco oficial, a conta específica do Fundo.

- 5º - Elaboração do Plano de Ação:** o Conselho elabora o Plano de Ação. O Prefeito inclui seus pontos fundamentais nas Leis Orçamentárias.
- 6º - Montagem do Plano de Aplicação:** o Conselho, junto ao Gestor, elabora o Plano de Aplicação, 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 Gestor registra as receitas do Fundo.
- 9º - Publicação do Edital:** o Conselho publica um edital, obedecendo ao Plano de Aplicação, com os critérios e os procedimentos para a apresentação dos projetos e o repasse dos recursos.
- 10º - Aprovação dos Projetos:** os conselheiros ou um comitê designado pelo Conselho avaliam as propostas, submetendo-as à aprovação final do Colegiado.
- 11º - Termo de Compromisso:** são firmados os convênios com as organizações da sociedade civil e órgãos governamentais que tiveram seus projetos aprovados.
- 12º - Ordenação das Despesas:** o Ordenador de Despesas (Gestor) efetua as despesas aprovadas pelo Conselho.
- 13º - Monitoramento:** conselheiros e/ou técnicos da Secretaria acompanham e controlam a execução dos projetos.
- 14º - Prestação de Contas:** as entidades prestam contas, seguindo as normas da legislação e do Conselho. O Gestor, através de balancete, presta contas ao Conselho.
- 15º - Aprovação:** o Conselho examina a prestação de contas e a aprova ou não. Em caso afirmativo, remete-a ao Secretário ao qual o Conselho está vinculado.

O Futuro só pode ser melhor se houver ação no presente!

Anexo I

A Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil, N° 1.143, de 01 de abril de 2011, publicada no DOU de 4.4.2011, diz o seguinte:

Dispõe sobre os fundos públicos inscritos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) como órgãos públicos.

O **SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL**, no uso da atribuição que lhe confere o inciso III do art. 273 do Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF n° 587, de 21 de dezembro de 2010, e tendo em vista o disposto na Resolução Concla N° 2, de 14 de novembro de 2008, resolve:

Art. 1º Os fundos públicos, conceituados pelo art. 71 da Lei N° 4.320, de 17 de março de 1964, que se encontram inscritos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) na condição de matriz, com as naturezas jurídicas 101-5 (Órgão Público do Poder Executivo Federal), 102-3 (Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal), 103-1 (Órgão Público do Poder Executivo Municipal), 104-1 (Órgão Público do Poder Legislativo Federal), 105-8 (Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal), 106-6 (Órgão Público do Poder Legislativo Municipal), 107-4 (Órgão Público do Poder Judiciário Federal), 108-2 (Órgão Público do Poder Judiciário Estadual), 116-3 (Órgão Público Autônomo Federal), 117- 1 (Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal) ou 118-0 (Órgão Público Autônomo Municipal), deverão providenciar a alteração de sua natureza jurídica nesse cadastro para 120-1 (Fundo Público).

Art. 2º Os fundos públicos que se encontram inscritos no CNPJ na condição de filial do órgão público a que estejam vinculados deverão providenciar nova inscrição nesse cadastro, na condição de matriz, com a natureza jurídica 120-1 (Fundo Público).

- grifos nossos.

Parágrafo único. Feita a nova inscrição como fundo público no CNPJ a que se refere o *caput*, deverá ser providenciada a baixa da inscrição anterior na condição de filial.

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo II

Plano de Ação Estratégico

Objetivo Geral: 1 - Assegurar a todas as crianças e aos adolescentes os direitos fundamentais estabelecidos no artigo 227 da Constituição Federal e artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Objetivo Específico: 1.1 - Tornar acessível a todos os seguimentos da sociedade o conhecimento do Estatuto e seus mecanismos de exigibilidade.

META: 1.1.1 – Elaborar, imprimir e distribuir cartazes

Após o exame do diagnóstico, o CMDCA destaca alguns objetivos a serem alcançados. Aqui temos uma das metas para a realização de um dos objetivos específicos, para alcançar o objetivo geral estabelecido pelo CMDCA.

PL

Quem Financia		1 – Tesouro 2 – Fundo	1 – Tesouro 2 – Fundo	1 – Tesouro 2 – Fundo	1 – Tesouro 2 – Fundo	1 – Tesouro 2 – Fundo
Custos - R\$		2.200,00	2.600,00	3.000,00	5.600,00	1.500,00
Indicador		Quantidade de Secretarias alcançadas com as definições de cada órgão	Quantidade de Agentes alcançados com a definição dada de cada órgão	Quantidade de Agentes alcançados com a definição dada de cada entidade	Apresentação do modelo final da cartilha e do cartaz	Quantidade de cartilhas distribuídas
Equipe		João Paulo, Maria Ester, Caio Prado, Irani Guedes	João Alfredo, Helio Beltrão, Marcia Gudin, Odair Mala	Cristina Silva, Ana Paula, Lucimar Dan, Alene Calú	Empresa contratada	Expediente do Conselho/ Conselheiros/ correios
Responsável		Pedro Vicente	Dra. Márcia	Isabel Freire	Edson Su Hary	Deusa Maria
Prazo (ano de 2014)	Término	16/10	22/10	27/10	12/11	30/11
	Início	10/10	14/10	20/10	28/10	13/11
Ações		Realizar reunião com os diretores administrativos de cada secretaria, para identificar quais as atividades do órgão, sua abrangência e de que forma atende as crianças e os adolescentes.	Realizar reuniões com o Conselho Tutelar, Promotores, Juizes, Delegados, Defensores, para identificar quais as atribuições do órgão, sua abrangência e como atende as crianças e os adolescentes.	Realizar reuniões com os Presidentes de entidades de atendimento e proteção, para identificar quais as atribuições do órgão, sua abrangência e como atende as crianças e os adolescentes	Organizar os dados obtidos e preparar o cartaz e a cartilha elucidativa ao cidadão.	Imprimir e distribuir material desenvolvido.
Nº		01	02	03	04	05

Para a realização da meta estipulada, são necessárias algumas ações (Plano de Ação). As ações podem, ou não, envolver um custo para a sua realização. Em nosso exemplo, há custos.

PLANO DE APLICAÇÃO FUNDO DCA – 2014 - RECEITAS

Ação	Fonte	Dotação Autorizada no orçamento em R\$
dotação consignada no orçamento municipal	001	30.000,00
transferência de órgãos federais	005	130.000,00
transferência de órgãos estaduais	006	140.000,00
doações de pessoas físicas	003	200.000,00
doações de pessoas jurídicas	003	220.000,00
multas judiciais	003	10.000,00
resultado de suas aplicações financeiras	003	40.000,00
TOTAL		770.000,00

PLANO DE APLICAÇÃO FUNDO DCA – 2014 - DESPESAS

Ação	Fonte	Dotação Autorizada no orçamento em R\$
1 – Campanha Pró-Fundos DCA	003	60.000,00
2 – Realização de Pesquisas, Diagnósticos e Análises	003	100.000,00
3 – Campanha sobre DCA em jornais, revistas, televisão e rádio.	001	90.000,00
4 – Impressão de Cartilhas, Estatutos, Cartazes, etc..	003	120.000,00
5 – Capacitação de Profissionais para a Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes	003	150.000,00
6 – Apoio a Programas e Projetos de Atendimento a Crianças e Adolescentes	003	250.000,00
TOTAL		770.000,00

O Plano de Aplicação identifica a origem de alguns recursos que estão à disposição do CMDCA. No exemplo, identificamos as Fontes 003 (que aqui representam os recursos do Fundo DCA) e a Fonte 001 (que representa os recursos do tesouro – arrecadação municipal, que o gestor público disponibilizou, através da dotação orçamentária do órgão ao qual o CMDCA está inserido). Como a meta é imprimir e distribuir cartilhas sobre mecanismos de exigibilidade, os recursos sairão da ação número 4, do Plano de Aplicação. Isso será informado ao administrador para as providências pertinentes (contratação da empresa, empenho, pagamento, demais ações).

Anexo III

O Conselho dos Direitos precisa de pessoas que possam estudar o orçamento municipal, suas classificações, seus prazos e como as ações aparecem numa peça orçamentária. Vejamos um exemplo:

Classificação Institucional

É a classificação orçamentária que nos informa qual o Órgão e qual a Unidade Orçamentária responsáveis pela execução de determinada parcela do orçamento, constantes das dotações nele consignadas. A finalidade básica dessa classificação é a atribuição de responsabilidade pelo gasto público. Essa classificação é materializada através de um código numérico de cinco dígitos, em que o primeiro identifica o Poder; o segundo, o Órgão; e, os três últimos, a Unidade Orçamentária.

PERMITE IDENTIFICAR DE QUEM É A RESPONSABILIDADE DA DESPESA.

1° e 2° Dígitos	3° ao 5° Dígitos
órgão	unidade orçamentária

EXEMPLO DE CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

09.710

09 – Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social

710 – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

DEPOIS TEMOS UMA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA

A **função** é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional, e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público.

A função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, justiça e defesa da cidadania, assistência social, esporte e lazer, que, no Município, de modo geral, guarda relação com as respectivas Secretarias e/ou Diretorias.

A **subfunção**, indicada pelos três últimos dígitos da classificação funcional, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria MOG nº 42/1999. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental.

Na prática, isso significa que podemos encontrar (ou deliberar para que haja) a **subfunção** 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente, atreladas a outras **funções**, como 10 – Saúde, ou 12 – Educação, ou 13 – Cultura, entre outras.

ATENÇÃO: Os códigos de função e subfunção foram estabelecidos pela Portaria Federal nº 49, de 14 de abril de 1999, Ministério de Orçamento e Gestão, e são válidos para União, Estados, DF e Municípios.

Porém, os programas e as ações (projeto/atividade/operações especiais) são estabelecidos por cada ente da federação.

- Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum pré-estabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.
- As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa.



EXEMPLO DE CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA

08.243.4009.4188

08 – Assistência Social

243 – Assistência à Criança e ao Adolescente

4009 – Manutenção Modernização dos Serviços Públicos

4188 – Manutenção dos Serviços

Classificação quanto à Natureza da Despesa

1º Dígito	2º Dígito	3º, 4º Dígitos	5º, 6º Dígitos	7º, 8º Dígitos
Categoria econômica	Grupo de despesas	Modalidade de aplicação	Elemento de Despesas	Item de Despesas

A Classificação da Receita e da Despesa são uniformizadas pela PORTARIA INTERMINISTERIAL STN/SOF No 163, DE 04 DE MAIO DE 2001 - DOU de 7.5.2001 - Retificação no DOU de 5.6.2001

Por exemplo, dígitos que representam as CATEGORIAS ECONÔMICAS 3 = DESPESAS CORRENTES 4 = DESPESAS DE CAPITAL	GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA 1 = PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2 = JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA 3 = OUTRAS DESPESAS CORRENTES 4 = INVESTIMENTOS 5 = INVERSÕES FINANCEIRAS 6 = AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
--	---

EXEMPLO DE CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DE DESPESA:

3.3.50.43.79

3 – Despesas Correntes

3 – Outras Despesas Correntes

50 – Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos

43 – Subvenções Sociais

90 – Outras Subvenções Sociais

O item de despesa, destacado anteriormente, foi abordado pela Portaria Interministerial, como um desdobramento facultativo do elemento de despesa, de modo que nem todos os municípios adotam o mecanismo de definir a despesa orçamentária até o finalmente, ou seja, até a definição do destino final, do “para que será”.

O CMDCA deve convidar os agentes de finanças do Município para uma ou duas apresentações na plenária do Conselho dos Direitos, de modo a dar-lhes a entender a estrutura do Orçamento Municipal. Assim como os gerentes ou os coordenadores responsáveis pela execução de cada programa orçamentário.

A seguir apresentamos o orçamento do Fundo DCA, de um dos municípios do Estado de São Paulo, para servir de ilustração do que estamos falando.

0210 - Programa da Unidade Detalhado por Elemento Econômico - Gestora

Versão: Projeto de lei

Ano Orçamento: 2014

Gestão Administração Direta Unidade Gestora: 097100 - FUNDO MUN. DEF. E DIR. DA CRIANÇA E ADOL.

Especificação	Programa Trabalho	Natureza Despesa	Fonte Recurso	Código Aplicação	Total
Unidade Orçamentária 09711 PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA					
ASSISTÊNCIA SOCIAL	0.8000.0000.000C				9,012,000.00
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	08.243.0000.000C				9,012,000.00
Manutenção, modernização e reestruturação dos serviços públicos	08.243.4009.000C				8,075,000.00
Manutenção dos serviços	08.243.4009.4188				8,075,000.00
SUBVENÇÕES SOCIAIS		335043	03	500042	7,500,000.00
MATERIAL DE CONSUMO		339030	03	500042	200,000.00
MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA		339032	03	500042	5,000.00
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO		339033	03	500042	5,000.00
SERVIÇOS DE CONSULTORIA		339035	03	500042	15,000.00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA		339036	03	500042	100,000.00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		339039	03	500042	150,000.00
OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOA FÍSICA		339048	03	500042	100,000.00
Modernização da gestão da tecnologia de informação e comunicação	08.243.4010.000C		03	500042	142,000.00
Aquisição e locação de equipamentos de tecnologia de informação e comunicação	08.243.4010.1232		03	500042	60,000.00
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE		449052	03	500042	60,000.00
Aquisição, desenvolvimento, licenciamento e manutenção de sistemas e aplicativos	08.243.4010.2001		03	500042	50,000.00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		339039	03	500042	50,000.00
Contratação de serviços de tecnologia de informação e comunicação	08.243.4010.2002		03	500042	32,000.00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		339039	03	500042	32,000.00
Gestão de bens móveis e imóveis	08.243.4011.000C		03	500042	320,000.00
Obras, reformas e instalações em bens imóveis, próprios ou utilizados pela administração	08.243.4011.1003		03	500042	100,000.00
OBRAS E INSTALAÇÕES		449051	03	500042	100,000.00
Aquisição, manutenção e reforma de bens móveis: mobiliário e equipamentos administrativos	08.243.4011.1004		03	500042	100,000.00
EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES		449052	03	500042	100,000.00
Aquisição, manutenção e reforma de bens móveis: máquinas, veículos e equipamentos operacionais	08.243.4011.1005		03	500042	120,000.00
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE		449052	03	500042	120,000.00
Gestão de pessoas	08.243.4015.000C		03	500042	25,000.00
Capacitação através da EGDS	08.243.4015.2009		03	500042	25,000.00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		339039	03	500042	25,000.00
Construção, reforma e ampliação das Unidades de Cidadania, Assistência e Inclusão Social	08.243.1028.000C		03	500042	450,000.00

0210 - Programa da Unidade Detalhado por Elemento Econômico - Gestora

Versão: Projeto de lei

Ano Orçamento: 2014

Gestão Administração Direta **Unidade Gestora: 097100 - FUNDO MUN. DEF. E DIR. DA CRIANÇA E ADOL.**

Especificação	Programa Trabalho	Natureza Despesa	Fonte Recurso	Código Aplicação	Total
Construir, reformar e ampliar unidades para melhorias de atendimento de criança e adolescente	08.243.1028.104C				450,000.00
OBRAS E INSTALAÇÕES		449051	03	500042	450,000.00
Total Unidade Orçamentária					9,012,000.00

Unidade orçamentária: 09712 PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

ASSISTÊNCIA SOCIAL	08.000.0000.000C				850,000.00
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	08.243.0000.000C				850,000.00
Manutenção, modernização e reestruturação dos serviços públicos	08.243.4009.000C				850,000.00
Manutenção dos serviços	08.243.4009.4188				850,000.00
SUBVENÇÕES SOCIAIS		335043	03	500042	600,000.00
MATERIAL DE CONSUMO		339030	03	500042	100,000.00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA		339036	03	500042	50,000.00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA		339039	03	500042	100,000.00
Total Unidade Orçamentária					850,000.00
Total Unidade Gestora:					9,862,000.00

QUADRO: CABEÇALHO => PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Observe que o 3º dígito da Unidade Orçamentária está distinguindo os recursos do Fundo DCA que irão servir à Proteção Social Básica (711) e à Proteção Social Especial (712), o que pode proporcionar um melhor acompanhamento da execução e dos resultados.

O próximo quadro é apenas para mostrar que o orçamento da Assistência Social não se confunde com o do Fundo DCA (neste município específico).

0210 - Programa da Unidade Detalhado por Elemento Econômico - Gestora

Versão: Projeto de lei

Ano Orçamento: 2014

Gestão Administração Direta **Unidade Gestora: 091100- SECR. MUN. DE CIDADANIA, ASSIST. E INCL. SOCIAL**

Especificação	Programa Trabalho	Natureza Despesa	Fonte Recurso	Código Aplicação	Total
Unidade Orçamentária: 09110 GABINETE DO SECRETARIO DE CIDADANIA, ASSIST E INCL SOC					
ASSISTENCIA SOCIAL	08.000.0000.000C				11,282,192.00
ADMINISTRAÇÃO GERAL	08.122.0000.000C				8,914,876.00
Manutenção, modernização e reestruturação dos serviços públicos	08.122.4009.000C				8,913,876.00
Manutenção dos serviços	08.122.4009.4188				8,913,876.00

Se, por acaso, for constatado que os recursos do Fundo DCA estão sendo utilizados de modo indiscriminado pelos órgãos do poder executivo e não são escriturados de modo individualizado na contabilidade (conforme artigo 50, da Lei nº 101/2000 – Responsabilidade Fiscal), qualquer cidadão poderá comunicar o fato ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Referências Bibliográficas

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

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

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, de 13 de julho de 1990. Porto Alegre: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1994.

BRASIL, **Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil**, nº 1131/2011, 1143/2011 e 131/2012.

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

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

BRASIL. **Lei 9.594**, de 18 de janeiro de 2012: Presidência da República – Casa Civil, arts. 87 e 88. Brasília, 2012.

Brasil. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012**, Parte I e Parte VIII. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente p. 33-39, São Paulo, 2004.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; INESC; UNICEF e outros. **De Olho no Orçamento Criança**. São Paulo: Margraf, 2005.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **12 Passos para Apuração do ORÇAMENTO CRIANÇA**; São Paulo: Copypress, 2005.

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. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: **Manual de Incentivos Fiscais**. Porto Alegre, 2012. P. 38-54.

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

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Orçamento Municipal** – A Participação da Sociedade Civil na sua Elaboração e Execução. Subsídios INESC. Brasília: Ano V, n. 28, p. 1-20, maio 1996.

UNICEF; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Orçamento Público: Construindo a Cidadania**. Brasília, 1999.

UNICEF; Fundação ABRINQ; INESC. **Orçamento Público**: Entendendo tudo – construindo 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** – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

VIAN, Maurício. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: **Fundos Públicos e Políticas Sociais**: São Paulo: 2004, p. 43-54.

Porto Alegre, 10 de fevereiro de 2015

Revisão feita por Maurício Vian ME (Lumen Consultoria) do texto Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fundo DCA, conforme contrato firmado com a Fundação ABRINQ em 12 de janeiro de 2015.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA

Aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 20 de novembro de 1959.

Todas as crianças têm direito:

- 1 – A igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade.
- 2 – A especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social.
- 3 – A um nome e a uma nacionalidade.
- 4 – A alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e a mãe.
- 5 – A educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente.
- 6 – Ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade.
- 7 – A educação gratuita e ao lazer infantil.
- 8 – A ser socorrida em primeiro lugar, em caso de catástrofes.
- 9 – A ser protegida contra o abandono e a exploração no trabalho.
- 10 – A crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.

Em 12 de outubro de 1990, entrou em vigor o *ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE*, marco histórico na garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.

Elaborado por Raquel Altman

Missão

Promover a defesa dos direitos e o exercício da cidadania de crianças e adolescentes.

Visão

Uma sociedade justa e responsável pela proteção e pelo pleno desenvolvimento de suas crianças e adolescentes.

Valores

Ética, transparência, solidariedade, diversidade, autonomia e independência.



Save the Children

Av. Santo Amaro, 1386 • 1º andar
Vila Nova Conceição • 04506-001 • São Paulo/SP
55 11 3848-8799

www.fundabrinq.org.br/ppac



/fundabrinq



@FundacaoAbrinq

#25ANOSFUNDABRINQ