

1.1 O Fundo Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente e as "doações casadas".

Murillo José Digiácomo¹

Na perspectiva de que a implantação de políticas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias² demanda recursos financeiros, e em patamar muitas vezes elevado, paralelamente à expressa indicação de que **garantia de prioridade absoluta** estabelecida pela Constituição Federal à área da infância juventude (art.227, *caput* da CF/88) compreende a **destinação privilegiada de recursos públicos** (art.4º, par. único, alínea “d” da Lei nº 8.069/90), de modo a facilitar a captação e a aplicação de tais recursos o Estatuto da Criança e do Adolescente previu a criação, em todos os níveis (União, estados e municípios), de **Fundos Especiais**, vinculados aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente respectivos (art.88, inciso IV da Lei nº 8.069/90).

Embora tais fundos tenham diversas fontes de receita³, uma das principais é (ou a menos pode vir a se tornar), sem dúvida, a **doação de recursos por pessoas físicas e jurídicas**, resultado de **campanhas de arrecadação** que o Conselho de Direitos pode - e deve - periodicamente promover⁴.

A respeito do tema, nos termos do contido no art.260 da Lei nº 8.069/90⁵, pessoas físicas e jurídicas que efetuam doações aos Fundos Especiais para a Infância e Adolescência (também conhecidos por FIAs) existentes em qualquer nível, podem ter **integralmente deduzido** do imposto de renda devido o valor doado, desde que este não ultrapasse 6% (seis por cento), no primeiro caso (pessoas físicas), e 1% (um por cento), no segundo (pessoas jurídicas⁶), daquele montante.

Como face a atual legislação fiscal não mais é possível semelhante dedução no que diz respeito às doações efetuadas **diretamente** às entidades "filantrópicas" e/ou declaradas de utilidade pública, tornou-se corriqueira, em muitos municípios, a prática

¹ Promotor de Justiça integrante do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente/PR.

² através da criação de programas previstos no art.90 ou correspondentes a medidas relacionadas nos arts.101, 112 e 129 da Lei nº 8.069/90.

³ **dotações orçamentárias, transferências de recursos inter e intragovernamentais, multas administrativas** aplicadas em procedimentos para apuração de infração administrativa às normas de proteção à criança e ao adolescente (arts.194 *usque* 197 e 245 *usque* 258 da Lei nº 8.069/90) e/ou cominadas em ações civis públicas ajuizadas com vista à garantia de direito fundamental de crianças e adolescentes (art.213, §2º e 3º da Lei nº 8.069/90), tal qual previsto nos arts.154 e 214 da Lei nº 8.069/90, dentre outras previstas na **lei específica** que cria o fundo.

⁴ campanhas estas que devem ser desencadeadas em especial no sentido da **conscientização** da população no sentido de sua efetiva participação no debate, descoberta e implementação de soluções para os problemas enfrentados na área da infância e juventude, pois afinal, a **"mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade"** (*verbis*) é uma das **diretrizes** da política de atendimento traçada pela Lei nº 8.069/90, *ex vi* do disposto em seu art.88, inciso VI.

⁵ com alterações efetuadas *a posteriori*.

⁶ ressalvadas aquelas que fazem suas declarações com base no lucro presumido.

das chamadas "doações casadas", através da qual as doações feitas às entidades por pessoas físicas e/ou jurídicas "passam" pelo FIA antes de chegarem a seu destino (seja com o repasse integral da verba doada diretamente à entidade, seja com a retenção de percentual do valor ao fundo⁷), o que permite ao doador o abatimento da quantia respectiva (respeitados os limites acima referidos), de seu imposto de renda devido.

Com tal sistemática, de **legalidade** e acima de tudo **moralidade** no mínimo **altamente DUVIDOSA**, os Fundos Especiais para a Infância e Adolescência acabam tendo desvirtuada sua própria razão de ser, pois passam a servir unicamente aos interesses privados daqueles que fazem as doações e das entidades que as recebem, pouco importando a orientação da **política municipal de atendimento à criança e ao adolescente** definida pelo Conselho de Direitos respectivo.

Em que pese não se possa ignorar o mérito das entidades que, através de campanhas ou esforços próprios, convencem as pessoas físicas e jurídicas a efetuarem as doações, jamais podemos esquecer que o valor doado, uma vez que ingressa no FIA, **se torna recurso público**, portanto **sujeito às mesmas regras de gestão financeira de recursos públicos** em geral, **gestão** esta que é de competência **exclusiva e indelegável** do **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente**.

Também é certo que estes **recursos públicos**, uma vez captados pelo FIA, deixam de "pertencer" ao doador e/ou à entidade para qual **em princípio** estariam destinados, pois se tornam de **domínio público**, devendo, **obrigatoriamente**, ser destinados a **programas de atendimento** à criança, ao adolescente e/ou às suas respectivas famílias, que o Conselho de Direitos entenda **prioritário** manter ou implementar dentro da **política de atendimento** por ele traçada.

Nesse contexto, evidente que, caso a entidade que "buscou" a doação desenvolva um programa de atendimento que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente considere **prioritário**, e que portanto mereça receber recursos do FIA para sua manutenção ou mesmo ampliação, nada impede que a verba captada, no todo ou em parte, seja repassada àquela própria.

Tal repasse, no entanto, **não pode ocorrer sem maiores formalidades e cautelas**, pois devemos lembrar que estamos lidando com um **recurso público**, que tem sua destinação **SEMPRE VINCULADA** e deve ter sua utilização **rigorosamente FISCALIZADA**.

Assim é que, no momento do repasse, deve o Conselho de Direitos⁸, **celebrar CONVÊNIO específico**, em que seja descrito o **programa de atendimento** onde será a verba aplicada⁹, com a **indicação pormenorizada** de sua forma de utilização, que deve estar obviamente de acordo com as regras gerais nesse sentido editadas pelo próprio Órgão Gestor e com as normas e princípios traçados pela Lei nº 8.069/90.

Em determinadas situações, para que a entidade possa ter acesso aos recursos captados pelo FIA, tenha ela ou não contribuído para tanto, talvez seja necessário uma **completa revisão da forma de execução programa de atendimento** e/ou mesmo a

⁷ a título de "pedágio", "comissão" ou coisa que o valha.

⁸ ou seu braço "operacional", que no caso do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná - CEDCA, é o Instituto de Ação Social do Paraná - IASP.

⁹ programa este que, desnecessário dizer, deve ser devidamente registrado e aprovado pelo Conselho de Direitos, *ex vi* do disposto no art.90, par. único, da Lei nº 8.069/90.

elaboração de um programa totalmente diverso¹⁰, que venha a atender as mais prementes demandas apuradas, sempre na perspectiva de **implantar** e/ou **otimizar** a "rede" de atendimento existente, com vista à **proteção integral** da população infanto-juvenil local.

Em qualquer hipótese, o Conselho de Direitos **deve fazer prevalecer a política de atendimento por ele traçada**, com o aporte de recursos do FIA (sem embargo de deliberar pela destinação de recursos do próprio **orçamento** do ente público, pois as ações do referido Órgão Deliberativo não estão adstritas aos recursos eventualmente captados pelo FIA) para os programas mais importantes existentes.

Também é fundamental que o Conselho de Direitos faça com que o fundo especial por ele gerido tenha "vida própria", de modo que empresários e a população em geral efetue doações **diretamente** ao fundo sem pensar em "condicionar" seu ato ao repasse da verba respectiva à esta ou àquela entidade.

Para tanto, é necessário primeiro que o **próprio Conselho de Direitos** ganhe sua **independência** face o Poder Executivo local, assumindo uma **identidade própria** e agindo como verdadeiro **órgão autônomo** que é (ou ao menos deveria ser).

Vale lembrar que um dos objetivos da criação dos Conselhos de Direitos como órgãos **deliberativos e controladores das ações** na área infanto-juvenil em todos os níveis (art.227, §7º c/c art.204, inciso II da Constituição Federal e art.88, inciso II da Lei nº 8.069/90), foi justamente o de fazer com que a **política de atendimento** à criança e ao adolescente implantada e executada em cada ente federado, **não tivesse solução de continuidade** com o término do mandato do Chefe do Executivo ou com a eventual mudança de sua orientação político-partidárias, mas sim **sobrevivesse à alternância dos governos e siglas partidárias**, pois face o já citado **mandamento constitucional da prioridade absoluta**, todos os governantes e partidos políticos ficam **igualmente obrigados** a destinar à área infanto-juvenil um **tratamento privilegiado**, seja no que diz respeito à **elaboração**, seja na **execução** de **todas** as políticas públicas (art.227, *caput* da Constituição Federal e art.4º, par. único, alíneas "c" e "d" da Lei nº 8.069/90).

A conquista da **autonomia** do Conselho de Direitos, seja no que diz respeito à questão **financeira e material**¹¹, **administrativa**¹² bem como **funcional**¹³, constitui-se em verdadeira *conditio sine qua nom* para que o órgão alcance a necessária **credibilidade e respeitabilidade** junto à população e empresariado locais, que passarão a ver nele não mais um mero "fanteche" e/ou "apêndice" do Poder Executivo (como infelizmente o são muitos dos Conselhos de Direitos em funcionamento), mas sim um verdadeiro **espaço de democracia participativa**, onde a **sociedade** tem **voz e vez** e, **efetivamente**, participa da **discussão dos problemas** e da **definição das políticas** de

¹⁰ desde que, é claro, a entidade tenha capacidade física e técnica de implementá-lo ou ao menos esteja disposta e possa fazê-lo nos moldes do conveniado.

¹¹ pois incumbe ao Poder Executivo manter, em sua proposta orçamentária, previsão de recursos que permitam o funcionamento ininterrupto do órgão.

¹² inclusive com a criação de uma **estrutura administrativa própria**, de preferência com **sede também própria**, destacada dos prédios normalmente utilizados pelos órgãos governamentais.

¹³ o que somente será possível se a **ala não governamental** do órgão for realmente **representativa** da sociedade local, **imune** a qualquer ingerência do Chefe do Executivo quer quando de sua **composição**, quer quando de sua **atuação**.

atendimento para área da infância e juventude, bem como realmente **controla sua execução**, fiscalizando assim a destinação dos **recursos públicos** para tanto canalizados, o que sem dúvida trará reflexos bastante positivos na captação de recursos através de doações.

Cabe ao Conselho de Direitos, portanto, buscar sua **identidade própria e independência funcional**, mostrando a todos que não está subordinado ao Poder Executivo local e que **tem bem e fielmente cumprido** sua **missão constitucional** já mencionada (se é que isto de fato ocorre), para então conquistar o direito de pleitear, junto ao empresariado e população que representa, o aval e o suporte financeiro para suas ações, tornando as doações feitas diretamente ao FIA uma prática habitual e das "doações casadas" algo inimaginável.

De fato, conquistando o Conselho de Direitos, através de sua autonomia e de suas ações, as indispensáveis **estatura moral, visibilidade e credibilidade** junto à comunidade, não será difícil conscientizar a todos que as doações efetuadas diretamente ao FIA, longe de serem um ato de "filantropia", constituem-se num verdadeiro exercício de **cidadania**, pois dada possibilidade de abatimento das importâncias doadas do imposto de renda devido, o doador estará apenas "redirecionando" ao fundo da infância recursos que, de outro modo, cairiam na "vala comum" do Tesouro Nacional, tendo ainda a prerrogativa de **resgatar** os valores doados (melhor seria então dizer, **emprestados**), sem ter portanto qualquer despesa efetiva.

Para aqueles que desejam praticar verdadeiros atos de filantropia, restará sempre a possibilidade de efetuarem doações diretamente às entidades de atendimento, agora sem direito à restituição ou qualquer outro benefício, salvo a satisfação de ter auxiliado em sua manutenção.

Espera-se, pois, que os Conselhos de Direitos, em respeito aos princípios constitucionais da **impessoalidade** e da **moralidade** (art.37, *caput* da Constituição Federal), que devem nortear toda e qualquer ação do Poder Público¹⁴, não utilizem ou deixem utilizar os fundos especiais por eles geridos como meros instrumentos de **burla** à legislação fiscal a serviço de empresários e dirigentes de entidades de atendimento, mas sim façam com que eles se tornem verdadeiros **exemplos** de captação e aplicação de recursos públicos, o que por certo redundará num substancial aumento de confiança e de arrecadação, que permitirá a implantação e/ou manutenção de cada vez mais **programas de atendimento**¹⁵, em benefício direto a **todas as entidades**¹⁶ que os desenvolvem e à população infanto-juvenil local.

Em suma, as necessárias **emancipação, moralização, visibilidade e operosidade** dos Conselhos de Direitos e dos fundos especiais por eles geridos, são **pressupostos básicos** para a existência de uma política de atendimento séria, que uma vez instituída na forma do previsto na Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente, por certo irá desencadear uma verdadeira **mobilização social** com vista à sua

¹⁴ que em seu sentido mais amplo engloba **também** o Conselho Direitos, dada sua função administrativa de deliberar e controlar a execução das políticas públicas para a área da criança e do adolescente.

¹⁵ o que por sinal é uma da **diretrizes** da própria política de atendimento a ser traçada pelo Conselho de Direitos, *ex vi* do disposto no art.88. inciso III da Lei nº 8.069/90.

¹⁶ e não apenas daquelas que, por serem mais conhecidas ou melhor estruturadas no setor de *marketing*, são as destinatárias tradicionais das doações espontâneas.

continuidade e aperfeiçoamento, no mais puro espírito do art.88, inciso VI da Lei nº 8.069/90, que importará, dentre outras, no substancial incremento das doações de pessoas físicas e jurídicas diretamente aos FIAs, cujo montante deverá ser canalizado para implantação e/ou manutenção de **programas de atendimento** (e não para entidades, que devem cada vez mais buscar sua auto-suficiência administrativa) tidos por necessários e prioritários dentro da **política** para área infanto-juvenil traçada pelo órgão deliberativo, sem que sequer se venha a pensar nas chamadas "doações casadas", que não têm lugar dentro da sistemática que se entende correta.

Murillo José Digiácomo

Promotor de Justiça

Coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância do Estado do Paraná