

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA  
CÍVEIS, FALIMENTARES, DE LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS,  
DAS FUNDAÇÕES E DO TERCEIRO SETOR**

---

**Consulta nº 06/2016 – Área Fundações.**

**Objeto:** *Análise sobre a legalidade do Banco de Projetos e doações dirigidas referentes aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Estaduais e Municipais, defronte a vigência da Lei n.º 13.019/2014.*

**Interessada:** Dra. Luciana Linero, Promotora de Justiça em atuação no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente.

1. Cuida-se de consulta formulada pela d. Promotora de Justiça Luciane Linero, via ofício remetido a este Centro de Apoio Operacional em 10 de novembro de 2016, solicitando pronunciamento deste setor acerca da **possibilidade de permanência do Banco de Projetos e doações dirigidas junto aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Estaduais e Municipais, frente a vigência da Lei n.º 13.019/2014 (Marco Regulatório do Terceiro Setor – MROSC), diploma normativo que, entre outras providências, disciplina as relações de transferência de recursos entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.**

O expediente veio instruído com o parecer exarado pela referida agente ministerial em sede de consulta formulada pelo Hospital Pequeno Príncipe ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente, apresentando o mesmo questionamento acima delineado, bem como acompanhado de outros documentos.

Visualiza-se que o Hospital Pequeno Príncipe solicitou o posicionamento jurídico daquele setor no que tange à possibilidade ou não de continuidade dos mecanismos atinentes ao Banco de Projetos<sup>1</sup> mantido pelo

---

<sup>1</sup>Registra-se que o Fundo Estadual para a Infância e Adolescência (FIA/PR) foi criado pela Lei Estadual 10.014/92 (artigo 14) e regulamentado pelo Decreto 3.963/94. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedca/PR) delibera sobre a aplicação dos recursos do FIA/PR para o desenvolvimento de políticas, programas e ações de promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. A Secretaria de Estado da Família e

**Av. Mal. Deodoro, nº 1028 – Edifício Baracat – 4º andar –  
Centro – Curitiba/PR – CEP nº 80060-010  
E-mails: caoppziv@mppr.mp.br/caopfund@mppr.mp.br  
Fones: (41) 3250-4852/4848**

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA  
CÍVEIS, FALIMENTARES, DE LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS,  
DAS FUNDAÇÕES E DO TERCEIRO SETOR**

---

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA-PR) e das doações dirigidas aos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e do Adolescente (CMDCA's) após a vigência do MROSC,

Em resposta à dúvida formulada pelo Hospital Pequeno Príncipe, o CAOP da Criança e do Adolescente avaliou, sob o prisma da matéria de sua atribuição, que:

*i)* O legislador estatutário quis permitir a doação de recursos do fundo da infância e juventude mediante isenção fiscal do imposto de renda, justamente para fomentar nos municípios e estados a adoção de programas e projetos que atendam às necessidades da população infanto-juvenil. Para tanto, estabeleceu o art. 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) a possibilidade de que os contribuintes destinem parcela do imposto devido aos fundos de direitos da infância e juventude;

*ii)* Nessa sistemática, outorgou-se a possibilidade de que cada Conselho de Direitos delibere sobre a destinação dos valores destinados aos fundos de direitos da infância e juventude, para projetos e políticas a ele apresentados a serem executados diretamente pelo poder público ou por entidades de interesse social. A partir disso, vários Conselhos de Direitos de todo o país, visando a atrair maior captação de recursos, passaram a autorizar as doações dirigidas a projetos previamente avaliados e autorizados. Assim, tal sistemática revelou-se exitosa ao viabilizar significativo aumento do volume de doações, uma vez que as próprias entidades não governamentais envolvidas passaram a trabalhar em conjunto com os Conselhos de Direitos no sentido de captar doações, tanto de pessoas físicas como jurídicas.

*iii)* Em análise do MROSC, entendeu-se que o legislador pretendeu dar maior transparência e legalidade às destinações de dinheiro público para ações a serem executadas por organizações da sociedade civil. Na

---

Desenvolvimento Social é responsável pela administração dos recursos, formalização de convênios e acompanhamento dos projetos aprovados pelo Cedca/PR.

**Av. Mal. Deodoro, n° 1028 - Edifício Baracat - 4° andar -  
Centro - Curitiba/PR - CEP n° 80060-010  
E-mails: [caoppciiv@mppr.mp.br](mailto:caoppciiv@mppr.mp.br)/[caopfund@mppr.mp.br](mailto:caopfund@mppr.mp.br)  
Fones: (41) 3250-4852/4848**

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA  
CÍVEIS, FALIMENTARES, DE LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS,  
DAS FUNDAÇÕES E DO TERCEIRO SETOR**

---

seara dos projetos executados por meio dos fundos da infância e juventude, o rigor da prestação de contas e a diretriz de transparência tanto na captação quanto na destinação dos valores, também previstos no MROSC, há muito já vêm sendo adotados;

iv) O MROSC faculta a dispensa do chamamento público para as atividades voltadas aos serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil, previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política pública. Desse modo, entendeu-se que haveria permissivo legal para a dispensa da modalidade de chamamento público para a execução das políticas públicas na área da criança e do adolescente, relativas à educação, saúde e assistência social, a serem executadas por OSC's já registradas nos Conselhos de Direitos.

v) Sob o olhar do direito da criança e do adolescente, o entendimento externado foi o de que permanece a autonomia dos Conselhos de Direitos para estabelecer as melhores formas de execução das políticas públicas da área em tela, mesmo após o advento do MROSC;

vii) Por fim, considerou-se que a questão deve também ser apreciada pelo Centro de Apoio das Fundações e do Terceiro Setor e pelo Centro de Apoio de Proteção ao Patrimônio Público, a fim de que se obtenha uma visão mais ampla sobre a legalidade da permanência do banco de projetos e das doações dirigidas no âmbito dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, na esfera estadual e no âmbito dos municípios paranaenses.

**Eis a síntese do que cumpria retratar. Passa-se à manifestação.**

2. Ratificam-se as considerações da Dra. Luciane Linero naquilo que pertine à oportunidade e à conveniência de que a Coordenação deste Centro de Apoio Operacional manifeste-se, sob o prisma da matéria do Terceiro

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA  
CÍVEIS, FALIMENTARES, DE LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS,  
DAS FUNDAÇÕES E DO TERCEIRO SETOR**

---

Setor, acerca da questão levantada.

Deveras, é atualíssimo o debate que se desenvolve acerca do tema. Há notícia de suspensão de repasses de valores oriundos de doações direcionadas à instituições cadastradas nos bancos de projetos porque há interpretação no sentido de que o MROSC se aplicaria ao repasse destes valores, diante da ausência de qualquer previsão legal quanto ao direcionamento das doações advindas de deduções do Imposto de Renda feitas aos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente.

No que concerne ao mérito da consulta, considerando a relevância do tema posto em pauta, bem como a urgência na emissão de pronunciamento por este setor, importa trazer à baila as seguintes considerações.

Adverte-se que a presente manifestação ocupa-se em alinhar os aspectos tidos por relevantes e as possíveis repercussões do MROSC no que tange à apreciação, **em tese**, da legalidade da permanência dos bancos de projetos e das doações dirigidas no âmbito dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, na esfera estadual e no âmbito dos municípios paranaenses.

**2.1** De início, convém relembrar a normativa do ECA acerca de conceitos basilares para melhor situar o assunto.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu art. 88, inc. II, fixou como uma das diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente a “criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”.

A fim de assegurar a implementação e a manutenção das políticas públicas que se pretende empreender nesta seara, estabelece o ECA,

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA  
CÍVEIS, FALIMENTARES, DE LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS,  
DAS FUNDAÇÕES E DO TERCEIRO SETOR**

---

também como diretriz prevista no art. 88, inc. IV, “a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente”. Tais fundos devem receber destinação privilegiada de recursos públicos, uma vez que são diretamente relacionados à proteção à infância e à juventude – conforme preceitua o art. 4º, parágrafo único, alínea *d*, do mesmo diploma legal.

Os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) consistem, atualmente, em um importante instrumento de financiamento das ações de proteção da infância e adolescência em todo o país. Tais Fundos contam, dentre outras fontes de receita, com recursos oriundos de doações efetivadas por contribuintes do Imposto sobre Rendias e Proventos de Qualquer Natureza (IR), sejam eles pessoas físicas ou jurídicas. Como incentivo a esta prática, essas doações podem ser deduzidas do montante devido do IR pelos doadores. Conforme bem informado no site do CAOP da Criança e do Adolescente:

Os Conselhos têm autonomia para decidir sobre a forma de utilização dos recursos arrecadados pelo Fundo. Alguns Conselhos, no entanto, permitem que o destinador indique, entre projetos pré-aprovados, aquele que gostaria ver contemplado com o recurso investido. Esta indicação, no entanto, não obriga o Conselho de Direitos, pois uma vez que o recurso ingressa no Fundo, torna-se recurso público que, como tal, deve ser utilizado segundo as regras e princípios que regem a aplicação dos recursos públicos em geral, dentre os quais se encontra o princípio da impessoalidade, o que impede semelhante indicação prévia. De qualquer modo, todo cidadão pode acompanhar e mesmo participar do processo de definição de quais projetos e/ou áreas de atuação serão contemplados com recursos do Fundo. As reuniões dos Conselhos de Direitos são abertas à população e o órgão é um espaço de democracia participativa por excelência.

A gestão política dos recursos desses Fundos Especiais cabe aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante planos de aplicação das receitas, conforme preceitua o art. 260 do ECA, em seu § 2º.

Do regramento transcrito, entende-se, na esteira da Dra. Luciane Linero, que os Conselhos gestores dos fundos para a infância e juventude são regradados por legislação própria, com aparente autonomia para regulamentar suas ações.

## **2.2 Neste ponto, situa-se a análise focada na leitura do MROSC.**

No MROSC, a utilização do *chamamento público* é anunciada pelo art. 23, segundo o qual, **“a administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei”**.

Desse modo, tem-se um procedimento de seleção, no qual devem ser observados os princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos demais que lhes são correlatos.

Tendo em vista a especial forma de arrecadação de recursos por meio das doações a OSC's escolhidas pelo particular, dentre aquelas credenciadas nos bancos de projetos, questiona-se se tal sistemática deveria deixar de existir, uma vez que se configura em *exceção prática* à regra geral do chamamento público.

O exame acurado da Lei nº 13.019/2014 e do correspondente decreto federal regulamentador (Decreto nº 8.726/2016) não faz vedação expressa à aludida sistemática. Entrementes, em prestígio ao princípio da legalidade que orienta a atividade **Considerando que o MROSC não faz vedação expressa à sistemática dos bancos de projetos e doações dirigidas que se**

**consolidaram há muito,**

**A seguir, elencam-se alguns motivos pelos quais se compreende que tal diploma normativo autorizaria a continuidade dos bancos de projetos e das doações dirigidas:**

*i)* O art. 30 do MROSC, que versa sobre as **hipóteses passíveis de dispensa para a realização do chamamento público**, refere-se às situações nas quais, embora viável a competição entre as OSC's interessadas, o chamamento revela-se objetivamente incompatível com os vetores norteadores da atividade da administração pública.

Em relação ao tema ora apreciado, assume especial relevo a hipótese de dispensa ao chamamento prevista no inciso VI do art. 30: **“no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política”**.

Observa-se, contudo, que esse dispositivo legal não especifica o sentido conferido ao termo “credenciadas”.

Em caráter *teórico*, que antecede a análise de particularidades de situações fáticas, seria possível concluir que poderiam ser dispensadas do chamamento público para o desempenho de atividades voltadas aos serviços de educação, saúde e assistência social, as organizações da sociedade civil previamente cadastradas/inscritas pelo órgão gestor da respectiva política pública.

**Ora, há uma significativa abertura legal donde é possível concluir que o legislador conferiu porosidade ao desenho legal. Assim, é de se reputar abarcada por esse inciso, inclusive, os casos que envolvem OSC's cadastradas pelos órgãos públicos para o desenvolvimento de atividades**

**voltadas aos serviços de educação, saúde e assistência social na seara dos direitos da criança e do adolescente.**

Nesse passo, entende-se que a dispensa de chamamento público para as situações objeto da presente consulta **não prescindem dos mecanismos preexistentes de controle e transparência da captação e destinação dos recursos aos fundos especiais**, e, ainda, **estariam sujeitas às regras do MROSC referentes às demais fases que sucedem a dispensa do chamamento público.**

Além disso, é de se ter em conta que todos os agentes envolvidos na fiscalização das atividades têm o dever de verificar se o caso concreto observa as diretrizes apregoadas pelo MROSC e demais legislações que possam ser aplicáveis à espécie. Vale lembrar que, nesse criterioso processo de fiscalização concebido pelo MROSC, há também relevante papel do controle social que pode ser exercido do início ao fim da parceria.

ii) É certo que o tema assume feição multidisciplinar e requer muita cautela analítica.

Sob o prisma da matéria do terceiro setor, é de se ponderar que se a interpretação a ser aplicada à problemática estudada seja apressada e por demais burocrática, corre-se o risco de se anular a realidade de diversos municípios brasileiros, que mostram-se dependentes dos recursos oriundos do rateio dos fundos especiais para a efetivação de políticas públicas em conjunto com as OSC's.

O MROSC é muito recente e ainda sem aplicabilidade nos municípios, sendo que em muitos aspectos aguarda regulamentação por muitos entes federados que tradicionalmente desenvolvem parcerias com as entidades de interesse social. Esse frescor da lei dificulta sobremaneira a análise concreta de seus dispositivos e como os diversos setores se comportarão diante deles. Por isso,

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA  
CÍVEIS, FALIMENTARES, DE LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS,  
DAS FUNDAÇÕES E DO TERCEIRO SETOR**

---

é importante invocar o espírito do legislador do setor terciário enquanto muitas perplexidades estão longe de ser solvidas – desse modo, talvez, é possível encontrar caminhos viáveis que se conciliem com outras legislações aplicáveis. Defende-se, assim, o amplo debate das diversas dúvidas decorrentes da nova lei, para que possa vigor com legitimidade plena, evitando que a leitura desatenta e inadequada recaia em resultados opostos aos almejados por ela.

Não se pretende que a busca da legitimidade formal recaia em engessamento da atuação do terceiro setor em tão relevante seara de políticas públicas. Ao revés, é prudente que, onde ainda preponderam receios sobre a interpretação do MROSC e de sua regulamentação na esfera estadual e municipal, hajam esforços conjuntos dos agentes envolvidos para que as soluções sejam materialmente compatíveis com a riqueza dos fatos.

Eventual interpretação do MROSC, em relação à sistemática discutida, que seja divorciada do reconhecimento dos bons frutos que têm se colhido dela, acarretaria desproporcional desconfiança em relação aos projetos já consolidados nessas sensíveis searas da sociedade, bem como poderia impactar negativamente na captação de recursos, desmotivando a doação oriunda de pessoas físicas, jurídicas ou ainda oriundas do exterior.

O resgate dos instrumentos garantidores da credibilidade das parcerias firmadas entre as OSC's e a administração pública também ocupa o protagonismo da análise ora empreendida. Considerando a prática consolidada em âmbito nacional em que muitas pessoas físicas e jurídicas fazem doação a fundos de infância e adolescência, desejando que a verba seja destinada a uma entidade específica, que já gozaria de maior credibilidade frente a outras – isto devido ao tempo de atuação, êxito no desempenho dos projetos, alcance de resultados esperados, entre outros –, teme-se que a alteração dessa dinâmica reduza o nível das doações e cause decréscimo substancial no atendimento de políticas públicas na seara.

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA  
CÍVEIS, FALIMENTARES, DE LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS,  
DAS FUNDAÇÕES E DO TERCEIRO SETOR**

---

A sistemática que engloba o banco de projetos dos Conselhos de Direitos e das doações dirigidas envolve cenário legítimo, do ponto de vista legislativo e fático, já bem acomodado à realidade de muitos municípios brasileiros porque a credibilidade angariada ao longo do tempo só é possível por meio dos resultados de excelência alcançados pelos projetos pré-aprovados pelos conselhos e contemplados pelas doações dirigidas de particulares. Assim, é de se avaliar que o êxito de tal sistemática se retroalimenta dos resultados satisfatórios obtidos, o que levaria à conclusão de que eventual desgaste dessa fórmula seria facilmente detectado quando não mais houvessem entidades hábeis a realizar as atividades com excelência, sendo esse o momento de se reconhecer a inviabilidade de sua manutenção diante da impossibilidade de se realizar o interesse público.

Ademais, carece de razoabilidade considerar que o ingresso da novel lei, que veio para fortalecer e dotar de maior transparência, parcerias entre o terceiro setor e o Estado, atendendo ao interesse público, busque desnaturar sem amparo legal os avanços até então atingidos com esforços de vários agentes.

Com efeito, a tábua axiológica a conduzir a leitura do MROSC deve vedar o retrocesso dos direitos fundamentais até então robustecidos pelos projetos em discussão. Eventual entendimento de que o MROSC impediria a continuidade da ilustrada sistemática vigente nos conselhos de direitos padeceria, quiçá, de inconstitucionalidade.

Dito isso, é oportuno reprisar as considerações expostas no Relatório da Consulta Pública realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a regulamentação colaborativa da Lei n. 13.019/2014:

**A iniciativa do marco regulatório demonstra e vontade política de fortalecer as entidades que compõem a rede de prestação de serviços de interesse público em diversas áreas e de qualificar a relação entre o governo e a sociedade civil organizada. (...) Em especial no que se refere a legislação específica e os fundos especiais.**

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA  
CÍVEIS, FALIMENTARES, DE LIQUIDAÇÕES EXTRAJUDICIAIS,  
DAS FUNDAÇÕES E DO TERCEIRO SETOR**

---

Realidade esta decorrente de lutas políticas históricas. **Sendo assim, a regulamentação do marco regulatório não deve, em hipótese alguma, provocar nenhum retrocesso em relação as políticas mais avançadas no que se refere as normativas, e de instrumentos de relação com a sociedade. Os Conselhos gestores de fundos especiais possuem legislação própria, com autonomia para regulamentar suas ações em cada esfera (nacional, estadual e municipal). Tal aparato legal e operacional precisa ser considerado sob pena de colocar em jogo algumas conquistas já alcançadas.** (...) Há, portanto, particularidades e especificidades em função da natureza da política pública em questão, das características territoriais e dos avanços organizativos de cada ente. Assim, propomos deixar claro o respeito a legislação em vigência na definição de uso, operacionalidade e finalidade dos fundos especiais que complementam políticas públicas. Como, por exemplo, no caso do FIA- Fundo para criança e adolescente há uma prática bastante consolidada de renúncia fiscal, com marco regulatório baseado no ECA, nas leis que criaram seus fundos em cada nível (nacional, estaduais e municipais), das deliberações e resoluções que definem seu uso”

Enquanto não sobrevier eventual lei nacional acerca do assunto ou decisão judicial que declare a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, é de se entender pela manutenção do sistema vigente.

Além de todas as considerações expostas, assinala-se o relevante papel do Ministério Público Estadual, em seu variado espectro de atuação, voltado à atuação ativa, em cada esfera federativa, acompanhando os debates e processos decisórios no que tange às questões ora levantadas, atentando para que não haja desvirtuamento do interesse público.

**3.** Frente à solicitação formulada e aos dados fornecidos a esta Unidade, são essas as considerações que se entende adequadas. Persistindo dúvidas ou havendo novos questionamentos, **este Centro de Apoio permanece à disposição.**

Curitiba, 10 de novembro de 2016.

**Terezinha de Jesus Souza Signorini**  
*Procuradora de Justiça – Coordenadora*