



**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE**

NOTA TÉCNICA

OBJETO: Legislação Municipal sobre Fundo da Infância e Juventude (FIA).

O Estatuto *dos Direitos da Criança e do Adolescente* (ECA) aborda o Fundo da Infância e Juventude 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.

No mesmo sentido dispõe a Resolução 137 do CONANDA que estabelece em seu art.2º que os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser vinculados aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo ente federado, órgãos formuladores, deliberativos e controladores das ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente, responsáveis por gerir os fundos, fixar critérios de utilização e o plano de aplicação dos seus recursos, conforme o disposto no § 2º do art. 260 da Lei nº 8.069, de 1990.

Dessa maneira, lei municipal que subordine o FIA diretamente a uma secretaria municipal e reduza o âmbito de atuação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente afronta as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente e por via reflexa fere o princípio da prioridade absoluta, consagrado no art. 227 da Constituição Federal, posto que o FIA é um instrumento de execução de referido princípio constitucional.

Sobre a gestão do Fundo, o art. 260, §2º do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente fixará os critérios de

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

utilização, por meio de plano de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas do Fundo, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda de crianças e adolescentes e para programa de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade.

Nesse diapasão a Resolução 137 do CONANDA disciplina em seu art. 9º que cabe ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo das demais atribuições:

I - elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação;
II - promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito de sua competência;

III - elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;

IV - elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação;

V - elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação e obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;

VI - publicizar os projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

VII - monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicização dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica;

VIII - monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos, bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IX - desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo; e

X - mobilizar a sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos



PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Parágrafo único Para o desempenho de suas atribuições, o Poder Executivo deverá garantir ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o suficiente e necessário suporte organizacional, estrutura física, recursos humanos e financeiros.

Convém destacar que não obstante a gestão exercida pelo CMDCA, a Resolução 137 do CONANDA prevê que o Poder Executivo deve designar os servidores públicos que atuarão como administrador e/ou ordenador de despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, autoridade de cujos atos resultará emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo.

Assim, deve-se diferenciar claramente a função do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, que é a de gestor do FIA, da função dos servidores públicos designados pelo executivo municipal que é de mero administrador/operador do fundo.

Ao CMDCA cabe as atribuições elencadas no art.9º da Resolução 137 do CONANDA, entre elas decidir sobre a aplicação de recursos do FIA, escolhendo programas, elaborando planos de ação e aplicação e cancelando projetos. Já aos servidores nomeados pelo executivo municipal para a administração do FIA cabe a emissão de empenhos, cheques, prestação de contas etc, como elencado no art.8º da já citada resolução.

Por consequência, lei municipal que prevê atribuições conjuntas de secretaria municipal e CMDCA, desvirtua a função de tais órgãos na gestão do FIA.

Sobre a destinação dos recursos do Fundo saliente-se a previsão contida no art. 16, segundo a qual:

art.16 Deve ser vedada a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo Único. Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

- I - a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II - pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;
- III - manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e
- V - investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência.**

Da leitura do dispositivo supratranscrito observa-se que a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu é hipótese excepcional, que só pode ocorrer em situação emergencial de calamidade pública prevista em lei e aprovadas pelo plenário do CMDCA.

Elucidando as disposições contidas na Resolução do CONANDA, Murillo José Digiácomo¹, Promotor de Justiça do Estado do Paraná aduz:

Os recursos do Fundo Especial para a Infância e Adolescência não podem ser também utilizados para custear as políticas básicas a cargo do Poder Público (saúde, educação, habitação etc.), devendo ser destinados, exclusivamente, à implementação e eventual manutenção de programas específicos de atendimento (diga-se, programas de prevenção e proteção especial, socioeducativo de orientação/apoio/promoção familiar), voltados a crianças, adolescente e, também, às suas famílias (dando-se prioridade ao atendimento da criança ou adolescente no seio de sua família), ex vi do disposto no arts.90, incisos I a VII, 101, incisos I a VII, 112, incisos III a VI e 129, incisos I a IV, todos da Lei nº 8.069/90

Por oportuno, tem-se que dispositivo municipal que estabeleça genericamente a possibilidade de destinação de recursos de fundo para despesas de caráter urgente inadiável referente à políticas sociais básicas e de assistência especializada fere o estabelecido na Resolução 137 do CONANDA.

Merece menção ainda a origem dos recursos do FIA, que segundo a Resolução 137 do CONANDA (art.10) são provenientes de:

¹ Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=313>

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

- I - recursos públicos que lhes forem destinados, consignados no Orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive mediante transferências do tipo "fundo a fundo" entre essas esferas de governo, desde que previsto na legislação específica;
- II - doações de pessoas físicas e jurídicas, sejam elas de bens materiais, imóveis ou recursos financeiros;
- III - destinações de receitas dedutíveis do Imposto de Renda, com incentivos fiscais, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente e demais legislações pertinentes.
- IV - contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais;
- V - o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente; e
- VI - recursos provenientes de multas, concursos de prognósticos, dentre outros que lhe forem destinados.

O ECA traz expressa previsão de doação por parte dos contribuintes aos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, que podem deduzir referidas contribuições do imposto de renda, desde que obedecidos os requisitos legais (art.260, ECA).

Desse modo, a legislação municipal que disciplina o FIA precisa prever e regulamentar a destinação de recursos, oriundos de diversas fontes, conforme elencadas no ordenamento pátrio, ao passo que cabe ao CMDCA elaborar o plano de Ação que disporá sobre a destinação dos recursos do FIA.

Nesse sentido, compete ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente determinar, por meio dos planos de ação e aplicação, de que forma serão empregados os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, definindo quais os projetos e programas de interesse infante juvenil serão contemplados.

O plano de ação consiste em uma deliberação de ordem política, por intermédio da qual o Conselho de Direitos elege os objetivos, metas e diretrizes voltados ao atendimento de crianças e adolescentes, principalmente em situação de risco.

Por sua vez, o plano de aplicação diz respeito à distribuição dos recursos do fundo,

**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE**

segundo as prioridades e objetivos traçados no plano de ação.

Desta forma, o plano de aplicação viabiliza a implementação de programas e ações de relevância para a infância e juventude, observando o orçamento e as necessidades locais. Uma vez aprovado, o plano de aplicação vincula o uso das verbas do fundo da infância e da adolescência, não podendo a administração pública opor-se ao destino que o Conselho elegeu para os recursos.

Ambos os planos (ação e aplicação) devem ser remetidos pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente ao Poder Executivo e por este incluídos no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), uma vez que o orçamento é único.

Murillo José Digiácomo², nos traz importantes lições sobre o FIA e sobre o CMDCA, vejamos:

A verbas captadas pelo Fundo Especial para a Infância e Adolescência são consideradas recursos públicos e, como tal, devem ser utilizadas de forma criteriosa e transparente e impessoal. Assim, cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, da forma mais transparente e participativa possível, esboçar, discutir e aprovar, a cada exercício, um "Plano de Aplicação" dos recursos captados pelo Fundo Especial para a Infância e Adolescência, que deve estar intimamente relacionado a seu "Plano de Ação", quanto às políticas, programas e ações a serem implementadas no município, e ser incluído na proposta orçamentária respectiva, elaborada pelo Executivo e encaminhada à Câmara Municipal para análise, discussão e aprovação. É preciso também ter em mente, aliás, que uma deliberação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente se constitui numa "decisão de governo", pois afinal, o Conselho de Direitos não é um órgão "alienígena" à estrutura de governo, mas sim a integra pois, como dito, é composto por representantes do próprio governo. A competência (diga-se o "poder-dever") deliberativa do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente é conferida nada menos que pela Constituição Federal(art.227, §7º c/c art.204), sendo também prevista no art.88, inciso II, da Lei nº 8.069/90.Assim, uma deliberação do Conselho de Direitos, no âmbito de sua competência, ou seja, no que diz respeito às políticas e programas para a criança e o adolescente, vincula (obriga) a administração, que não pode se furtar em cumpri-la, até porque, está ela amparada pelo princípio da PRIORIDADE ABSOLUTA à criança e ao adolescente, que preconiza a "precedência de atendimento nos serviços públicos e de relevância pública", a "preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas" e a "destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção à criança e ao adolescente" (art.4º, par. único, alíneas "b", "c"

2 Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=313>

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

e "d", da Lei nº 8.069/90). Em última análise, caso ainda assim a deliberação seja descumprida, não restará alternativa outra além da propositura de demanda judicial para fazer valer a prerrogativa constitucional do Conselho de Direitos, que poderá ser levada a efeito pelo próprio órgão (que tem autonomia e capacidade judiciária para tanto) ou por qualquer dos legitimados do art.210, da Lei nº 8.069/90, com destaque para o Ministério Público. O que não se pode admitir é que uma deliberação soberana do Conselho de Direitos "caia no vazio", máxime sob o argumento pífio e inadmissível da "falta de recursos", que como dito e repetido, sucumbe diante do princípio constitucional da **PRIORIDADE ABSOLUTA** à criança e ao adolescente

Importante destacar os ensinamentos do supracitado autor sobre o poder normativo das resoluções do CONANDA³:

“uma resolução do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que consiste na materialização de uma deliberação do Órgão, tomada no pleno exercício de sua competência constitucional específica, vincula (obriga) o administrador público, que não terá condições de discutir seu mérito, sua oportunidade e/ou conveniência, cabendo-lhe apenas tomar as medidas administrativas necessárias a seu cumprimento (e também em caráter prioritário, ex vi do disposto no art.4º, parágrafo único, alínea “c”, in fine, da Lei nº8.069/90 c/c art.227, caput da Constituição Federal, a começar pela adequação do orçamento público às demandas de recursos que em razão daquela decisão porventura surgirem.”

Por todo o exposto, resta evidente que nenhuma legislação municipal pode:

- a) subordinar o FIA ao executivo, quer diretamente quer por meio de uma das secretarias municipais;
- b) confundir os papéis de gestor com o de administrador/ordenador do fundo, seja aglutinando as atribuições próprias de cada um, seja conferindo as atribuições de um ao outro.;
- c) possibilitar a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, prevendo de maneira genérica a inclusão entre os gastos a serem custeados de custos de caráter urgente e inadiável, sem a observância dos requisitos estabelecidos pela Resolução 137 do CONANDA;
- d) usurpar ou reduzir o poder do CMDCA na gestão do FIA.

3 DIGIÁCOMO, Murilo José. *Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente : transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações*. Citado em Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos Teóricos e Práticos- Coordenação Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel, p. 3



**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE**

Tais previsões ferem a Constituição Federal ao afrontarem o princípio da Prioridade Absoluta (art.227, CF), que deve ser instrumentalizado por meio do Fundo da Infância e Adolescência e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É a Nota Técnica do CAOPIJ que traduz seu posicionamento sobre o tema.

Fortaleza, 09 de dezembro de 2016.



HUGO JOSÉ LUCENA DE MENDONÇA
Promotor de Justiça