



FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:

Guia para Ação e Gestão
de Parcerias com base
no MROSC





Expediente

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Presidência

Synésio Batista da Costa

Vice-Presidência

Carlos Antonio Tilkian

Cleriane Lopes Denipoti

Eduardo José Bernini

Elizabeth Maria Barbosa de Carvalhaes

Euclésio Bragança da Silva

Fernando Vieira de Figueiredo

Fernando Vieira de Mello

Humberto Barbato Neto

José Eduardo Planas Pañella

José Ricardo Roriz Coelho

Luiz Fernando Brino Guerra

Maria Rosemary França Vianna

Rubens Naves

Vitor Gonçalo Seravalli

Conselho Fiscal

Almir Rosas Augusto Laranja

Bento José Gonçalves Alcoforado

Sérgio Hamilton Angelucci

Superintendência

Victor Alcântara da Graça

Gerência Executiva

Juliana Mamona

FICHA TÉCNICA

Texto

Fabio Barbosa Ribas Junior

Edição

Daiana Stefanny Machado Araújo

Renato Eliseu Costa

Colaboração

Bruno da Mata Farias

Elisabeth Botelho

Revisão de Texto e Copy Desk

Eros Camel | © Camel Press

Projeto Gráfico

Fernando Oki

Diagramação e Arte-Final

Carolina Simonian



FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:

Guia para Ação e Gestão
de Parcerias com base
no MROSC

São Paulo, 2026



CARTA DO PRESIDENTE

Um Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente bem gerido representa, na prática, uma expressão concreta das prioridades de um município. É por meio dele que se evidencia o que se escolhe financiar, quais organizações são reconhecidas como aptas a executar ações voltadas à garantia de direitos, como se estabelece a transparência na prestação de contas à sociedade e em que medida o princípio da prioridade absoluta à infância e à adolescência, previsto na Constituição Federal, se materializa em decisões e destinações orçamentárias efetivas.

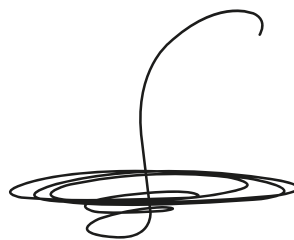
Essa dimensão política da gestão financeira é o que torna o tema desta publicação especialmente relevante. Dominar procedimentos contábeis e marcos legais é indispensável, mas não suficiente sem a compreensão de que cada decisão relacionada à captação, aplicação e fiscalização dos recursos do Fundo produz impactos concretos na garantia de direitos e na vida de crianças e adolescentes.

Com esse entendimento, este material apresenta os fundamentos legais dos Fundos Municipais, suas fontes de financiamento, os ins-

trumentos de planejamento orçamentário, os procedimentos de gestão contábil e as regras para a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, à luz do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Reúne, ainda, orientações voltadas à mobilização e à captação sustentável de recursos.

Que esta publicação contribua para fortalecer a compreensão de que gerir adequadamente um Fundo é, antes de tudo, assumir um compromisso ético e político com a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Boa leitura,



Synésio Batista da Costa
Presidente da Fundação Abrinq

S

SUMÁRIO

Introdução	8
Parte I: Marco Legal e Fundamentos das Políticas Públicas	10
1.1. Reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos	11
1.1.1. A Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o novo paradigma da proteção integral	12
1.1.2. A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC): internacionalização dos direitos e compromissos do Estado brasileiro	13
1.2. Conceito e natureza jurídica dos Fundos Municipais	13
1.3. Criação e regulamentação dos Fundos Municipais	15
1.4. Papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) na gestão dos Fundos Municipais	16
1.5. Introdução ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)	19
Parte II: Estrutura dos Fundos Municipais, fontes de financiamento e integração com as Leis Orçamentárias	23
2.1. Fontes de recursos dos Fundos	24
2.2. O Fundo e as Leis Orçamentárias Municipais	32
2.2.1. Princípios orientadores da elaboração dos orçamentos públicos	33
2.2.2. Plano Plurianual (PPA)	34

2.2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	35
2.2.4. Lei Orçamentária Anual (LOA)	36
2.2.5. Créditos adicionais	37
2.2.6. Programas de Trabalho	38
2.3. Mudanças nas Leis Orçamentárias Municipais	39
2.4. Relação do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) com os Fundos Municipais	39

Parte III: Gestão político-estratégica do Fundo

3.1. Relacionamento entre o Conselho e a Prefeitura Municipal na gestão do Fundo	41
3.2. Elaboração do Plano de Ação Municipal	42
3.3. Diagnóstico municipal e definição de prioridades	43
3.4. Elaboração do Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo	45
3.5. Encaminhamentos a serem incluídos nas Leis Orçamentárias Municipais	47
3.6. Monitoramento e avaliação	49
3.7. Prestação de contas anual das ações executadas	53
3.8. Divulgação das ações realizadas e seus resultados	53

Parte IV: Gestão contábil dos Fundos: atividades do ordenador de despesas

4.1. Sistema de controle das receitas e despesas do Fundo	55
4.2. Emissão de recibos e envio de declarações fiscais para a Receita Federal	56
4.3. Elaboração de Termos de Cooperação entre o Conselho e os doadores	58
4.4. Transferências de recursos e de despesas autorizadas pelo Conselho	61
4.5. Acompanhamento da execução financeira das ações financiadas pelo Fundo	62
4.6. Elaboração de relatórios periódicos e balanço anual sobre a situação financeira do Fundo	63
4.6. Elaboração de relatórios periódicos e balanço anual sobre a situação financeira do Fundo	64

Parte V: Alinhamento da gestão dos Fundos às normas de parcerias estabelecidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

5.1. Planejamento do chamamento público	65
5.1.1. Etapas para a elaboração do diagnóstico local da infância e adolescência	66
5.1.2. Modalidades de parceria: colaboração, fomento e cooperação	69
5.1.3. Elaboração do Plano de Trabalho: base fundamental para o desenvolvimento das parcerias	71

5.1.4. Situações em que o chamamento público não é exigível	75
5.2. Especificação da programação orçamentária e definição do valor de referência	78
5.3. Seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSC) por meio de chamamento público	83
5.4. Análise de regularidade para a celebração das parcerias	92
5.5. Monitoramento e avaliação das parcerias	96
5.5.1. Formação da Comissão de Monitoramento e Avaliação	96
5.5.2. Levantamento e análise dos dados e indicadores predefinidos	98
5.5.3. Elaboração e aprovação de relatório técnico sobre a execução e os resultados das ações	99
5.6. Prestação de contas: execução física e financeira	100
Parte VI: Passos para a elaboração do Plano de Mobilização de Recursos	103
Passo 1: Formação de uma Comissão Municipal de Mobilização de Recursos	104
Passo 2: Análise de desempenho (receitas, despesas, relações institucionais)	105
Passo 3: Definição de metas e estratégias	110
Passo 4: Planejamento de ações e instrumentos	113
Passo 5: Execução, avaliação dos resultados e ciclos de aprendizado	128
Referências bibliográficas	129
Anexos	137
• Anexo I. Subsídios para a elaboração ou revisão da lei municipal de criação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)	137
• Anexo II. Exemplo de inclusão do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) na Lei Orçamentária Municipal	142



INTRODUÇÃO

O presente guia tem como objetivo subsidiar os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) na gestão dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCAs), considerando os marcos legais nacionais e internacionais, os instrumentos de planejamento orçamentário e as diretrizes de gestão pública voltadas à garantia e à proteção integral de crianças e adolescentes.

A publicação está estruturada em seis partes, organizadas de forma a permitir a compreensão sistêmica e integrada dos fundamentos operacionais, jurídicos e estratégicos que regem a criação, a regulamentação, o financiamento, a execução e a avaliação dos Fundos Municipais.

A **Parte I** apresenta os fundamentos legais das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, com destaque para o ordenamento jurídico vigente, a natureza jurídica dos Fundos, o papel institucional do CMDCA e uma introdução ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A **Parte II** aborda a estrutura dos Fundos, suas fontes de financiamento e a necessária articulação com o ciclo orçamentário municipal, evidenciando os principais instrumentos de planejamento e controle, além da relação da metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) com os Fundos.

Na **Parte III**, são apresentados os procedimentos e instrumentos relacionados à gestão

político-estratégica dos Fundos, com ênfase no relacionamento institucional entre o Conselho e o Poder Executivo, na elaboração dos instrumentais técnicos, na definição de prioridades a partir do diagnóstico municipal, no monitoramento, na avaliação e na prestação de contas das ações financiadas.

A **Parte IV** detalha os aspectos técnico-contábeis da administração do Fundo, sob responsabilidade do ordenador de despesas, com base nas deliberações do CMDCA, observando os princípios da legalidade, economicidade, eficiência e transparência.

A **Parte V** sistematiza as diretrizes e os procedimentos para a gestão de parcerias com base no MROSC, incluindo o planejamento do chamamento público, a definição de critérios técnicos e orçamentário para a seleção das parcerias, e os procedimentos de monitoramento, avaliação e prestação de contas.

A **Parte VI**, por último, oferece parâmetros para a mobilização de recursos, apresentando estratégias de captação, metas, articulação institucional e territoriais, além de mecanismos de sustentabilidade financeira.

Complementam o material os anexos técnicos, com modelos normativos e operacionais que podem ser adaptados pelos municípios, considerando suas especificidades institucionais e administrativas.

Este guia pressupõe que a gestão qualificada dos Fundos Municipais requer o domínio das normas aplicáveis, o fortalecimento dos espaços de deliberação coletiva e a articulação intersetorial e interinstitucional. O CMDCA, enquanto instância legítima de controle social e de formulação da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, desempenha papel central nesse processo, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma transparente, eficiente e orientada à efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

PARTE I

Marco Legal e Fundamentos das Políticas Públicas

1.1. Reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos

Os Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCAs) são instrumentos públicos de captação e destinação de recursos voltados à promoção, à garantia e à proteção dos direitos da infância e adolescência. Sua criação, regulamentação e funcionamento não são meramente administrativos, mas estão intrinsecamente ligados a um marco jurídico robusto que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos plenos de direitos.

Por essa razão, compreender os fundamentos constitucionais, legais e internacionais que sustentam esses direitos, especialmente os previstos na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹ e na Convenção sobre os Direitos da Criança, é essencial para qualificar a atuação dos Fundos. Esses marcos normativos fornecem os princípios e as diretrizes que devem orientar a formulação das políticas públicas e a gestão dos recursos vinculados aos FMDCAs, assegurando que sua função vá além do financiamento, atuando como instrumento de efetivação do princípio da prioridade absoluta e da doutrina da proteção integral.

Nesse sentido, a concepção de uma política pública eficaz voltada à infância e à adolescência no Brasil exige um alinhamento normativo e institucional com os marcos legais nacionais e internacionais que garantem os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Esse tripé normativo orienta o papel dos Conselhos de Direitos, das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), do Ministério Público (MP) e de toda a rede de proteção no enfrentamento das violações e na promoção de condições dignas para o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Entretanto, a concretização desses direitos depende de vontade política comprometida, articulação intersetorial efetiva, capacitação técnica dos atores envolvidos, disponibilidade de recursos adequados e participação social ampla, assim como de mecanismos permanentes de monitoramento, avaliação e controle democrático. Este capítulo apresenta uma análise integrada desses referenciais, identificando seus fundamentos, convergências e implicações para o financiamento e a gestão de políticas públicas para a infância e adolescência.

¹Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

1.1.1. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o novo paradigma da proteção integral

A Constituição marca uma inflexão paradigmática ao incorporar o princípio da proteção integral à ordem jurídica brasileira. O artigo 227 estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, os direitos de crianças e adolescentes. Esse dispositivo consagra não apenas a centralidade do sujeito em desenvolvimento como titular de direitos, mas também a responsabilidade compartilhada entre os entes federados e os diferentes atores sociais.

Essa premissa tem desdobramentos diretos na institucionalização dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) e na criação dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs). Ao reconhecer a infância e a adolescência como fases prioritárias de desenvolvimento humano e social, o texto constitucional impõe aos entes públicos a obrigação de destinar recursos orçamentários específicos e mecanismos institucionais permanentes de financiamento das políticas públicas voltadas a essa população.

Com base na Constituição, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamenta o artigo 227 e sistematiza os direitos da infância e da juventude sob a doutrina da proteção integral. O ECA instituiu um novo paradigma jurídico centrado na criança e no adolescente como sujeitos plenos de direitos, sem discriminação de qualquer natureza. Seu artigo 4º reafirma o princípio da priorida-

de absoluta e define como deveres do Poder Público a efetivação de políticas públicas que assegurem, com preferência, o atendimento das necessidades da infância e da juventude.

Também define os Conselhos dos Direitos como instâncias deliberativas, paritárias e permanentes, responsáveis por formular as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente; deliberar sobre a destinação dos recursos do FDCA; e exercer o controle social sobre as ações governamentais. Além disso, prevê a aplicação dos recursos em ações alinhadas aos eixos estruturantes da política da infância e da juventude, tais como:

- Vida, saúde e desenvolvimento integral;
- Liberdade, respeito e dignidade;
- Convivência familiar e comunitária;
- Educação, cultura, esporte e lazer;
- Profissionalização e proteção no trabalho.

Ao consolidar essa arquitetura normativa, o ECA assegura o caráter público dos recursos, sua destinação vinculada aos direitos estabelecidos em lei e o fortalecimento do controle social, prevenindo práticas arbitrárias e assegurando a efetividade da prioridade absoluta prevista na Constituição.

1.1.2. A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC): internacionalização dos direitos e compromissos do Estado brasileiro

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989, representa o tratado internacional mais amplamente ratificado da história, sendo um marco global da doutrina da proteção integral. Seu texto estabelece que a criança deve ser reconhecida como sujeito de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, com base nos princípios da não discriminação, do interesse superior da criança, do direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento, e da participação infantil.

Ao ratificar a Convenção², o Brasil compromete-se juridicamente a garantir a efetividade dos direitos ali previstos. Os princípios da

CDC orientam diretamente a formulação das políticas públicas e a operacionalização dos mecanismos de financiamento, inclusive os Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), impondo a observância de critérios de equidade, transparência, participação e prestação de contas.

A Convenção reforça ainda o papel do Estado na promoção de um ambiente institucional e normativo que favoreça a alocação de recursos adequados para a infância. Esse compromisso se traduz, no plano interno, na necessidade de consolidar os Fundos como instrumentos de realização dos direitos consagrados tanto na legislação nacional como nos tratados internacionais.

1.2. Conceito e natureza jurídica dos Fundos Municipais

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs) são fundos públicos de natureza contábil, vinculados e administrados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) nas esferas federal, estadual, distrital federal e municipal, que recebem recursos provenientes de orçamentos públicos, de doações de pessoas físicas ou jurídicas e de outras fontes, e que têm como

finalidade financiar serviços, programas ou projetos voltados à infância e à adolescência.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) é classificado como Fundo Especial, conforme definição dos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços dos entes

² Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.

federativos. Esses dispositivos determinam que um Fundo Especial é composto por receitas específicas, que devem estar vinculadas somente à finalidade para a qual foi criado, não se misturando com os demais recursos da Administração Pública. Portanto, os recursos do FMDCA devem ser usados exclusivamente para financiar políticas, serviços, programas e ações que promovam, protejam e defendam os direitos das crianças e dos adolescentes, conforme estabelecido na legislação que rege sua criação.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**³, que estabelece princípios e normas para a gestão responsável das finanças públicas, reforça essa obrigatoriedade, garantindo que esses recursos sejam aplicados em sua finalidade específica, mesmo que sua execução ocorra em um ano diferente daquele em que os recursos foram recebidos.

O artigo 72 da Lei nº 4.320/1964 determina que a aplicação dos recursos desses Fundos Especiais deve estar prevista na **Lei Orçamentária Anual (LOA)**⁴, instrumento legal que detalha as receitas e despesas do governo, por meio de dotação específica ou créditos adicionais⁵. Já os saldos não utilizados ao final do exercício permanecem no Fundo, sendo automaticamente transferidos para o ano seguinte (art. 73). A legislação municipal também permite que se estabeleça normas específicas de controle, sem prejuízo da fiscalização pelos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas.

Os artigos 260 a 260-L do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) complementam essa regulamentação ao tratar:

- das regras para doações dedutíveis no Imposto de Renda;
- as responsabilidades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) na gestão do Fundo e na relação com doadores e com a Receita Federal;
- das atribuições da Receita Federal na normatização e fiscalização das doações;
- da atualização do Ministério Público (MP) no monitoramento da correta aplicação dos recursos;
- do papel do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) na organização e consolidação das informações sobre os Fundos existentes em todos os níveis de governo e no envio dessas informações à Receita Federal.

Por se tratar de recursos públicos, a gestão do FMDCA também está submetida aos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

³ Lei nº 101/2000, artigo 8º, parágrafo único.

⁴ Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025.

⁵ Informações sobre créditos adicionais estão disponíveis na Parte II, item 2.1, deste guia.

O Fundo deve ser inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)

Embora não tenha personalidade jurídica própria nem se constitua como um órgão da Administração Pública, o Fundo precisa estar registrado no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)⁶. Portanto, a lei municipal que o institui deve estabelecer que sua gestão compete ao CMDCA e indicar a qual órgão da administração direta o Fundo estará vinculado para fins administrativos, financeiros e contábeis.

Cabe a esse órgão prestar o suporte técnico-operacional necessário, sob a coordenação e deliberação do Conselho.

Ainda é comum que Fundos Municipais estejam registrados como filiais de órgãos públicos municipais, o que não é adequado. Nesse caso, os Conselhos devem providenciar a alteração cadastral, garantindo que o FMDCA seja reconhecido pela Receita Federal como um Fundo Público. Isso é essencial para viabilizar o recebimento de doações dedutíveis no Imposto de Renda por pessoas físicas e jurídicas.

1.3. Criação e regulamentação dos Fundos Municipais

De acordo com os dados apresentados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷, em 2023, 4.543 municípios brasileiros — o equivalente a 81,6% — declararam possuir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) instituído. Esse número representa 82,7% dos 5.489 municípios que afirmaram contar com Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em funcionamento.

As menores proporções de existência formal de Fundos Municipais concentram-se nas regiões Norte (71%) e Nordeste (77%), evidenciando disparidades regionais no que se refere à institucionalização dos mecanismos de

financiamento das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência. Tais dados apontam para a necessidade de fortalecimento da capacidade institucional dos municípios, visto que uma parcela significativa infância e à adolescência. Tais dados apontam para a necessidade de fortalecimento da capacidade institucional dos municípios, visto que uma parcela significativa dos Conselhos ainda opera sem os instrumentos adequados de gestão financeira e sem a infraestrutura necessária para mobilizar e administrar os Fundos de forma eficiente e transparente.

Para os municípios que ainda não instituíram o FMDCA, é imprescindível a criação formal por meio de lei municipal específica⁸. A

⁶ Conforme determinam as Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil (INs-RFB) nº 1.005/2010 (art. 8º-I, inciso I) e nº 1.634/2016 (art. 4º, inciso X), aplicáveis aos Fundos Públicos previstos no artigo 71 da Lei nº 4.320/1964.

⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dados sobre Perfil dos Municípios Brasileiros – 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 11 jul. 2025.

⁸ Os subsídios para a elaboração ou revisão da lei municipal de criação do Fundo constam no anexo I deste guia.

criação apenas por decreto, portaria ou ato administrativo é considerada inconstitucional, conforme o artigo 167, inciso IX, da Constituição Federal, que veda a criação de fundos públicos sem prévia autorização legislativa. Recomenda-se, portanto, que a legislação municipal contemple, de forma integrada, a criação do CMDCA, do Conselho Tutelar e do respectivo Fundo Municipal, assegurando coerência normativa, segurança jurídica e efetividade na implementação da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Após a criação do Fundo, a regulamentação dos aspectos administrativos necessários para sua boa gestão deve ser feita por decreto da Prefeitura, em diálogo e acordo com o CMDCA⁹. Além disso, a lei que cria o Fundo deve também estabelecer um prazo para que seja regulamentado. Neste processo, a Administração Pública Municipal deve nomear,

por meio de portaria, o responsável pela gestão contábil do Fundo, que acompanhará a movimentação dos recursos e autorizará as despesas, sempre sob coordenação e autorização do Conselho.

É comum que a lei de criação do CMDCA apenas mencione o Fundo, sem estabelecer regras detalhadas para sua operação. Também há casos de Fundos que não possuem regulamentação via decreto municipal ou cuja legislação não foi atualizada para incorporar as mudanças recentes no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), especialmente nos artigos 260 a 260-K, que tratam do funcionamento dos Fundos. Diante disso, o CMDCA deve buscar diálogo com a Prefeitura e a Câmara Municipal para promover a revisão e atualização da legislação do FMDCA, garantindo um marco legal adequado para sua gestão e efetivo funcionamento.

1.4. Papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) na gestão dos Fundos Municipais

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) tem a função legal de decidir sobre as prioridades do município para garantir os direitos de crianças e adolescentes, além de definir as ações necessárias para atender a essas prioridades. Essa atribuição

está clara no artigo 88, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que define os Conselhos como órgãos deliberativos e de controle, com participação igualitária do governo e da sociedade civil, conforme as leis federais, estaduais e municipais.

⁹ Na elaboração da lei de criação e na regulamentação, devem ser observadas as regras previstas nos artigos 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/1964 e nos artigos 260 a 260-K do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Como instância de planejamento e controle das políticas públicas, as decisões dos Conselhos devem ser baseadas em consensos, fundamentados em diagnósticos confiáveis e compartilhados por todos os envolvidos, sobre os problemas e as prioridades para atender as necessidades da população. Por ser composto de forma paritária entre governo e sociedade civil, as decisões do Conselho representam as decisões do Poder Público ampliado, incluindo a participação direta da sociedade, o que confere mais qualidade e legitimidade às decisões tomadas.

É importante destacar que apesar de os Conselhos serem órgãos que decidem sobre políticas públicas, eles não têm papel executivo. Para que suas decisões sejam eficazes, é fundamental que as Secretarias Municipais responsáveis pelas diferentes áreas estejam bem representadas no Conselho, assim como os diversos segmentos da sociedade civil. A responsabilidade de executar as ações definidas pelo CMDCA cabe às Secretarias ou órgãos municipais que prestam serviços e programas regulamentados por lei, e às Organizações da Sociedade Civil (OSCs) sem fins lucrativos que atendem a população em parceria com o Estado e com apoio de recursos públicos.

O papel principal dos Conselhos é atuar antes da execução das políticas — por meio de diagnósticos constantes e decisões sobre as ações a serem realizadas — durante a

execução — acompanhando o andamento e o uso dos recursos — e depois da execução — avaliando os resultados alcançados pelas ações.

O CMDCA como gestor político, estratégico e contábil do Fundo

Cabe aos Conselhos de Direitos definirem as diretrizes para a utilização dos recursos, por meio da elaboração e aprovação dos Planos de Aplicação¹⁰.

Em 2010, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) publicou a Resolução nº 137, que no artigo 9º descreve as responsabilidades dos Conselhos em relação ao Fundo, que incluem:

- Elaborar e decidir sobre as políticas para promover, proteger, defender e atender os direitos das crianças e dos adolescentes dentro de sua área de atuação;
- Realizar periodicamente diagnósticos sobre a situação da infância e adolescência, assim como sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) dentro de sua competência;
- Criar Planos de Ação anuais ou plurianuais, com os programas a serem realizados para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, incluindo metas baseadas nos diagnósticos e respeitando os prazos do ciclo orçamentário;

¹⁰ Artigo 88, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

- Elaborar todo ano o Plano de Aplicação dos recursos do Fundo, levando em conta as metas definidas no Plano de Ação;
- Preparar editais com as regras e os critérios para aprovar os projetos que serão financiados com o dinheiro do Fundo, seguindo o Plano de Aplicação e respeitando os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e transparência;
- Divulgar os projetos aprovados que receberão recursos do Fundo;
- Acompanhar e avaliar o uso dos recursos do Fundo por meio de relatórios financeiros trimestrais e balanço anual, garantindo que essas informações sejam públicas;
- Fiscalizar os programas, projetos e ações financiados com os recursos do Fundo, usando critérios definidos pelo próprio Conselho, e solicitar aos responsáveis, a qualquer momento, informações necessárias para acompanhar e avaliar as atividades apoiadas;
- Desenvolver ações para ampliar a captação de recursos para o Fundo;

- Envolver a sociedade no processo de elaboração e execução das políticas para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, assim como na fiscalização do uso dos recursos do Fundo.

Embora o Conselho detenha a competência legal para definir as finalidades e prioridades de aplicação dos recursos do Fundo, não lhe cabe a ordenação direta das despesas nem a prestação de contas de forma independente. Por se tratar de uma conta pública, é preciso seguir os mecanismos legais de administração financeira adotados pelo Poder Executivo.

Para que o Fundo possa movimentar seus recursos, ele deve estar vinculado a uma Secretaria ou órgão público do Poder Executivo. Nos municípios, é responsabilidade do(a) prefeito(a) nomear um(a) administrador(a) contábil, que terá as tarefas de acompanhar as receitas, realizar as despesas e controlar toda a movimentação financeira do Fundo. Esse(a) gestor(a) contábil sempre atuará sob a coordenação do Conselho, movimentando o dinheiro do Fundo conforme as decisões tomadas pelo Conselho, e será responsável pela fiscalização e prestação de contas da utilização dos recursos.

1.5. Introdução ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

A Lei nº 13.019/2014, conhecida como **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**, foi instituída para aperfeiçoar o modelo de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Sua elaboração resultou de um amplo processo de diálogo entre representantes do Estado e da sociedade civil, motivado pela necessidade de estabelecer regras mais claras, transparentes e seguras para essas relações.

A demanda por um novo marco legal ganhou relevância após a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das organizações não governamentais (ONGs), que apurou, entre 1999 e 2009, irregularidades no repasse de recursos públicos federais a ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). O relatório final da CPI apontou a inexistência de normas adequadas para regular as parcerias, além de fragilidades nos mecanismos de controle, fiscalização e responsabilização.

Entre os principais problemas identificados pela CPI, destacam-se:

- Ausência de critérios claros e eficientes para seleção das entidades parceiras;
- Falta de regras detalhadas para a elaboração, análise e aprovação dos planos de trabalho;
- Deficiência nos processos de monitoramento e fiscalização da execução dos projetos;

- Inexistência de instrumentos eficazes para responsabilizar gestores públicos e dirigentes das entidades em casos de irregularidades;
- Dificuldades na recuperação de recursos públicos utilizados de forma indevida.

O relatório também evidenciou que os órgãos públicos não dispunham de estrutura administrativa, técnica e operacional compatível com o volume de parcerias firmadas, comprometendo a capacidade de acompanhamento e controle.

Diante deste cenário, a CPI recomendou a criação de um novo modelo jurídico para as parcerias, baseado em princípios como: planejamento prévio, processo seletivo obrigatório (ressalvadas as hipóteses legais de dispensa), critérios objetivos e transparentes, e o reconhecimento da natureza pública dos recursos transferidos, vinculados ao interesse coletivo. Ressaltou-se, ainda, que o volume elevado de convênios firmados anualmente era desproporcional à capacidade institucional dos órgãos públicos para gerenciá-los adequadamente.

A tramitação do Projeto de Lei nº 7.168/2014, que originou a Lei nº 13.019/2014, contou com a participação de diversas entidades representativas das OSCs, que defenderam a necessidade de um marco legal específico. Essas organizações elaboraram materiais informativos, como cartilhas, ressaltando que

o crescimento e a sustentabilidade das OSCs no Brasil eram limitados pela ausência de um ambiente jurídico estável, seguro e adequado.

Até então, a legislação vigente era considerada fragmentada, insegura e ineficiente, gerando insegurança jurídica tanto para os gestores públicos como para as organizações. A ausência de critérios claros favorecia práticas inadequadas, comprometia a transparência e dificultava a responsabilização proporcional. Frequentemente, casos de má gestão de recursos resultavam na estigmatização generalizada de todo o setor, ignorando a corresponsabilidade dos agentes públicos na autorização, formalização e fiscalização dos repasses. Tal cenário gerava desconfiança social e fragilizava tanto as organizações como o próprio Estado, prejudicando a consolidação da democracia e o fortalecimento da sociedade civil.

Como resposta, o MROSC estabeleceu um novo regime jurídico para as parcerias, pautado em princípios que constam no artigo 5º da Lei nº 13.019/2014, entre eles:

- Gestão pública democrática e colaborativa;
- Participação social;
- Fortalecimento da sociedade civil;
- Transparência na aplicação dos recursos públicos;
- Legalidade;
- Legitimidade;

- Impessoalidade;
- Moralidade;
- Publicidade;
- Economicidade;
- Eficiência;
- Eficácia.

O artigo 6º estabelece as diretrizes fundamentais que orientam a celebração e execução das parcerias, com o objetivo de assegurar maior efetividade, transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos e no alcance dos resultados de interesse coletivo. São elas:

I. Promoção e fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil (OSCs),

por meio do estímulo à sua organização, estruturação e capacitação, visando qualificar sua atuação na cooperação com o Poder Público;

II. Foco no controle de resultados, priorizando a mensuração dos impactos e benefícios sociais gerados, em detrimento de controles meramente formais e burocráticos;

III. Incentivo à utilização de tecnologias da informação e comunicação, adotando ferramentas atualizadas que aprimorem os processos de gestão, acompanhamento e prestação de contas;

IV. Fortalecimento da cooperação interfederativa, promovendo a articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios nas relações com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), de forma integrada e coordenada;

V. Ampliação dos mecanismos de gestão da informação, transparência e publicidade, assegurando o acesso público às informações sobre as parcerias, seus resultados e a aplicação dos recursos;

VI. Garantia de ações integradas e descentralizadas, com vistas a evitar a sobreposição de esforços, a fragmentação de recursos e a duplicidade de iniciativas;

VII. Capacitação e sensibilização de gestores públicos, promovendo a formação continuada para qualificar a gestão das parcerias e a implementação de projetos sociais de interesse público;

VIII. Adoção de práticas administrativas que impeçam benefícios indevidos, tanto para agentes públicos como para dirigentes de organizações, reforçando a integridade e a ética na condução das parcerias (diretriz inserida pela Lei nº 13.204/2015);

IX. Estímulo à adoção de soluções inovadoras, fundamentadas em

ciência, tecnologia e metodologias criativas, voltadas para o enfrentamento das desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento social.

O MROSC representa, portanto, um avanço significativo na construção de relações mais equilibradas, seguras e eficientes entre o Estado e as OSCs, promovendo maior controle, transparência e efetividade na gestão dos recursos públicos destinados às finalidades de interesse coletivo.

Função dos Conselhos de Políticas Públicas

A Administração Pública é composta pela União, estados, Distrito Federal, municípios e suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos, além de suas subsidiárias. Já os Conselhos de Políticas Públicas, por sua natureza jurídica específica, não estão listados entre os órgãos da administração direta e indireta. Eles são conceituados no inciso IX do artigo 2º do MROSC, como órgãos criados pelo Poder Público para atuar como instâncias consultivas em sua respectiva área de atuação, participando da formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Apesar de serem classificados como “consultivos”, na redação do MROSC, os Conselhos de Políticas Públicas possuem fundamentação constitucional e infraconstitucional^{III} que lhes atribui, em muitos casos, caráter deliberati-

vo, normativo e de controle social, conforme previsto nas leis específicas de cada política pública.

É o caso dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), que, nos termos do artigo 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), são definidos como “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis”, assegurando a participação partidária entre governo e sociedade civil. Além disso, estabelece que os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs) devem estar vinculados aos respectivos Conselhos, os quais têm competência para definir os critérios de utilização dos recursos, por meio de **Planos de Aplicação**, conforme o disposto no artigo.

Essa lógica se repete em outras políticas públicas no Brasil. Por exemplo, na área da saúde, a Lei nº 8.142/1990 determina que os **Conselhos de Saúde** sejam órgãos “permanentes e deliberativos”, responsáveis pela formulação de estratégias e pelo controle da execução da política pública de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. Esses Conselhos são compostos de forma paritária por representantes do governo, dos prestadores de serviços, dos profissionais de saúde e dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

Adicionalmente, a Portaria do Gabinete do Ministro (GM)/ Ministério da Saúde (MS) nº 95/2001, que institui a **Norma Operacional da Assistência à Saúde (Noas)**, reforça essa lógica

ao estabelecer que o Plano de Saúde de cada ente federativo deve ser submetido à aprovação do respectivo Conselho de Saúde, cabendo a este sugerir alterações antes da deliberação final. Contudo, a formalização do Plano e sua execução permanecem sob responsabilidade do Poder Executivo, demonstrando um modelo de gestão compartilhada, sem prejuízo das atribuições deliberativas dos Conselhos.

No caso específico do CDCA e dos FDCAs, a aplicação dos recursos provenientes dos Fundos, quando destinada a parcerias com OSCs, deve observar integralmente as regras estabelecidas pelo MROSC. Assim, embora os Conselhos exerçam funções deliberativas sobre a destinação dos recursos — especialmente por meio da aprovação dos Planos de Aplicação —, a formalização das parcerias e a execução financeira são competências administrativas da Administração Pública, sujeitas às normas do MROSC, que regulam os processos de seleção, celebração, acompanhamento e prestação de contas.

Por fim, é relevante destacar que a utilização do termo “consultivo” no inciso IX do artigo 2º do MROSC não descaracteriza o papel deliberativo que muitos Conselhos exercem, especialmente quando há previsão legal específica, como é o caso do ECA. Isso reforça a importância dos Conselhos como instâncias de democracia participativa, controle social e gestão compartilhada das políticas públicas, em consonância com os princípios constitucionais da participação e da transparência na Administração Pública.

¹¹ “Norma infraconstitucional” é toda legislação que está hierarquicamente abaixo da Constituição Federal, como leis ordinárias, leis complementares, decretos e portarias. Essas normas devem estar em conformidade com os princípios e dispositivos constitucionais, não podendo contrariá-los ou restringi-los.

PARTE II

Estrutura dos Fundos Municipais, fontes de financiamento e integração com as Leis Orçamentárias

2.1. Fontes de recursos dos Fundos

O Fundo conta com diversas fontes de recursos que garantem seu funcionamento e a execução de suas ações. Esses recursos são provenientes tanto do Poder Público como da iniciativa privada. A seguir, estão listadas as principais fontes que alimentam financeiramente o Fundo.

a. Dotações do orçamento público municipal e créditos adicionais

A principal fonte de financiamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) é o orçamento público municipal, viabilizado por meio de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e repassadas pela Prefeitura como transferências intragovernamentais. Em determinados municípios, a legislação local estabelece percentual fixo da Receita Corrente Líquida (RCL) a ser obrigatoriamente destinado ao Fundo, reforçando seu caráter vinculante. Conforme o artigo 11 da Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), a alocação de recursos ao FMDCA deve estar baseada no Plano Anual de Aplicação de Recursos, elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e encaminhado ao Poder Executivo para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária, com posterior apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo local.

Caso haja necessidade de suplementação de valores não previstos na LOA, o Executivo pode propor créditos adicionais, desde que forma-

lizados por meio de projeto de lei e aprovados pela Câmara Municipal. Importa destacar que a destinação de recursos ao Fundo não desobriga o Executivo Municipal de prever, nos orçamentos das Secretarias setoriais, os recursos necessários à manutenção e execução das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência. Dessa forma, impõe-se ao CMDCA uma atuação articulada com os gestores municipais, promovendo a integração entre o orçamento do Fundo e os orçamentos setoriais, como estratégia para fortalecer a execução do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) em âmbito local.

b. Transferências intergovernamentais

Os recursos do Fundo Municipal também podem ter origem em transferências da União e dos estados, por meio do mecanismo chamado de “fundo a fundo”, que permite a transferência direta entre entes federativos para a execução de políticas pactuadas. Essa dinâmica está fundamentada no princípio da descentralização político-administrativa, previsto no artigo 88, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que atribui aos municípios a responsabilidade pela gestão local das políticas de garantia de direitos. A efetivação dessas transferências depende do cumprimento de critérios técnicos e legais estabelecidos pelos Conselhos Nacional e Estaduais. Por isso, é estratégico que o CMDCA mantenha articulação contínua com essas instâncias, acompanhando editais e instrumentos de cooperação que viabilizem o acesso a recursos e a integração

às diretrizes da política nacional de proteção integral.

c. Doações dedutíveis do Imposto de Renda

Uma importante fonte de recursos para os Fundos Municipais são as doações dedutíveis do Imposto de Renda Devido, que podem ser efetuadas por cidadãos e empresas conforme normas estabelecidas no ECA e nas Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil. É muito importante que os membros do CMDCA tenham uma boa compreensão dessas normas, para que possam informá-las corretamente à sociedade, em especial aos cidadãos e às empresas privadas que, por lei, podem efetuar as doações dedutíveis do Imposto de Renda, mas que muitas vezes desconhecem essa possibilidade.

Conceito de doação incentivada

O termo “doação” pode gerar equívocos ao ser comumente associado a um gesto voluntário, realizado com recursos próprios por indivíduos ou instituições. No entanto, no caso das chamadas “doações incentivadas”, trata-se de um mecanismo fiscal previsto em lei que permite ao contribuinte — pessoa física ou jurídica — destinar parte do Imposto de Renda Devido aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs), nos limites legalmente estabelecidos. Não há, portanto, ônus adicional para o contribuinte, já que os valores direcionados não representam renúncia de patrimônio, mas redirecionamento de tributo devido à União.

Caso essa prerrogativa legal não seja exercida, o montante correspondente será recolhido integralmente pelo Tesouro Nacional, perdendo-se a oportunidade de aplicação direta em políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes no âmbito local.

Importa sublinhar que uma vez transferidos ao Fundo, os valores — incentivados ou espontâneos — passam a compor o orçamento público, estando sujeitos às normas de gestão e controle que regem os recursos públicos. Assim, diferenciam-se do financiamento privado direto, no qual pessoas ou empresas alocam recursos próprios a Organizações da Sociedade Civil (OSCs) por meio de doações diretas, patrocínios, convênios ou parcerias, conforme seus interesses estratégicos ou filantrópicos.

As destinações ao Fundo, por sua natureza pública, devem financiar ações previamente deliberadas pelos Conselhos de Direitos, conforme prioridades definidas em processos participativos. Independentemente, a sociedade civil, inclusive os contribuintes incentivadores, pode e deve participar do diálogo com os Conselhos, contribuindo com propostas e sugestões para o uso qualificado dos recursos públicos destinados à promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

As doações incentivadas e o conceito de civismo tributário

Impostos são tributos obrigatórios, essenciais ao funcionamento do Estado. A boa gestão desses recursos, com transparência e foco em

prioridades públicas, é condição fundamental para garantir direitos e qualidade de vida à população — o que exige instituições democráticas ativas e controle social efetivo.

As destinações incentivadas aos Fundos seguem essa lógica: em vez de recolher integralmente o Imposto de Renda à União, o contribuinte pode redirecionar parte do valor devido a um ou mais Fundos, dentro dos limites legais. Esse redirecionamento, autorizado por lei, não representa gasto adicional, pois é abatido do imposto a pagar. Além do efeito fiscal, essa prática representa uma forma concreta de participação cidadã. Ao escolher destinar parte de seu imposto a políticas públicas para crianças e adolescentes, o contribuinte exerce corresponsabilidade social e contribui para o fortalecimento de ações constitucionalmente prioritárias. Nesse sentido, as destinações incentivadas configuram uma expressão de civismo tributário, ao transformar o dever de pagar impostos em instrumento de engajamento democrático.

Regras para destinações incentivadas de pessoas físicas

Nos termos do artigo 260, inciso II, do ECA, pessoas físicas podem deduzir integralmente do Imposto de Renda Devido as doações realizadas aos FDCAs, até o limite de 6%. Esse benefício aplica-se exclusivamente aos contribuintes que utilizam o modelo completo da Declaração de Ajuste Anual, entregue em meio digital e dentro do prazo legal.

O modelo simplificado, por adotar um abatimento-padrão sobre os rendimentos tributáveis, exclui a possibilidade de deduções específicas, como as doações incentivadas. Portanto, apenas quem opta pelo formulário completo tem acesso a esse incentivo fiscal.

A dedução é válida tanto para contribuintes com imposto a pagar como para aqueles com direito à restituição. No primeiro caso, o valor destinado ao Fundo é subtraído diretamente do imposto devido; no segundo, aumenta o valor a ser restituído. Exemplo: um contribuinte cujo imposto devido, após as deduções legais, é de R\$ 10.000,00 poderá destinar até R\$ 600,00 (6%) a um Fundo. Se já teve R\$ 9.000,00 retidos na fonte, ainda precisaria pagar R\$ 1.000,00. No entanto, ao fazer a destinação incentivada de R\$ 600,00, o valor restante a pagar será reduzido para R\$ 400,00.

A. Imposto devido pela pessoa física	R\$ 10.000,00
B. Imposto retido na fonte	R\$ 9.000,00
C. Imposto a pagar sem doação ao Fundo (a menos B)	R\$ 1.000,00
D. Dedução de incentivo para doação ao Fundo (até 6% do Imposto de Renda Devido)	R\$ 600,00
E. Imposto a restituir	R\$ 0,00
F. Saldo do imposto a pagar se a doação ao Fundo for de R\$ 600,00	R\$ 400,00

Pessoas que têm imposto a restituir e fizerem a doação ao Fundo, terão o valor de sua restituição aumentado até o limite de 6% do imposto devido. Por exemplo:

A. Imposto devido pela pessoa física	R\$ 10.000,00
B. Imposto retido na fonte	R\$ 11.000,00
C. Imposto a pagar sem doação ao Fundo (a menos B)	R\$ 1.000,00
D. Dedução de incentivo para doação ao Fundo (até 6% do Imposto de Renda Devido)	R\$ 600,00
E. Imposto a restituir se a doação ao Fundo for de R\$ 600,00	R\$ 1.600,00
F. Saldo do imposto a pagar	R\$ 0,00

Pessoas físicas que utilizam o modelo completo da Declaração de Ajuste Anual podem deduzir doações aos FMDCA's até o limite de 6% do Imposto de Renda Devido. Essa dedução é válida independentemente de o contribuinte ter imposto a pagar ou a restituir. No caso de restituição, o valor doado é acrescido ao montante a ser devolvido. Importante destacar que essa destinação não interfere em outras deduções legais, como aquelas relacionadas à saúde, educação, dependentes, previdência privada ou pensão alimentícia.

O limite global de 6% não se aplica exclusivamente aos FDCAs. Ele abrange também:

- Fundos dos Direitos da Pessoa Idosa (FDI);
- Projetos culturais incentivados (Lei Rouanet¹²);
- Projetos audiovisuais (Lei do Audiovisual¹³);
- Projetos esportivos (Lei de Incentivo ao Esporte¹⁴).

As exceções a esse limite são o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD), cujas doações permitem dedução adicional de até 1% do imposto devido para cada programa, além do limite de 6%.

Exemplo: um contribuinte que destina 3% para um FMDCA e 3% para outro incentivo (como um projeto cultural) já atinge o teto de 6%. No entanto, ainda poderá destinar mais 1% para o Pronon e 1% para o Pronas/PCD, totalizando até 8% do imposto devido.

Há duas formas de efetuar a destinação:

1. Durante o ano-calendário

As doações devem ser realizadas até 31 de dezembro e serão informadas na Declaração do Imposto de Renda do ano seguinte. Cabe ao contribuinte estimar previamente seu imposto devido, a fim de não ultrapassar o limite de 6%. Para isso, pode-se utilizar o simulador disponível no site da Receita Federal: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>.

No ato da declaração

Conforme o artigo 260-A do ECA e a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (IN-RFB) nº 1.311/2012, o contribuinte pode optar pela doação diretamente no momento da entrega da declaração. Neste caso, o limite individual de dedução é de 3% do imposto devido, respeitado o teto global de 6% (considerando também eventuais doações feitas no ano anterior). O próprio sistema da Receita calcula o valor disponível para doação, com base nas informações declaradas.

¹² Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991.

¹³ Lei nº 8.685 de 20 de julho de 1993.

¹⁴ Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006.

Regras para destinações incentivadas de pessoas jurídicas

De acordo com o artigo 260, inciso I, do ECA, pessoas jurídicas podem deduzir integralmente as doações aos FDCAs até o limite de 1% do Imposto de Renda Devido. Esse incentivo fiscal é exclusivo para empresas tributadas com base no lucro real. Microempresas e empresas que adotam o lucro presumido ou arbitrado não estão autorizadas a utilizar essa dedução.

Segundo o artigo 260-B do ECA, empresas que apuram o imposto trimestralmente podem deduzir as doações no respectivo trimestre. Já aquelas que apuram anualmente podem efetu-

ar a dedução mensalmente e também no ajuste anual.

Para estimar o valor possível de dedução, a empresa deve calcular seu lucro real líquido e aplicar a alíquota de 15% — percentual vigente até a data de fechamento deste material — para obter o valor do imposto devido. Caso o lucro real ultrapasse R\$ 20.000,00 por mês (ou R\$ 240.000,00 por ano), incidirá um adicional de 10% sobre o excedente, conforme a legislação do Imposto de Renda. O limite de dedução de 1% aplica-se apenas sobre o imposto calculado à alíquota de 15%, excluindo-se o valor correspondente ao adicional de 10%. Por exemplo:

Total do lucro real obtido pela empresa no ano em questão	R\$ 300.000,00
Parcela do lucro total que excede R\$ 20.000,00 mensais ou R\$ 240.000,00 no ano em questão	R\$ 60.000,00
Imposto devido (obtido pela aplicação da alíquota normal de 15% sobre o lucro real total)	R\$ 45.000,00
Impostos adicional (obtido pela aplicação da alíquota de 10% sobre a parcela de lucro excedente)	R\$ 6.000,00
Total do imposto devido	R\$ 51.000,00
Valor da doação dedutível (limite de 1% sobre o imposto devido, excluído o imposto adicional)	R\$ 450,00

Para as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, o limite de 1% do Imposto de Renda Devido para dedução de doações aos FDCAs não concorre com outros incentivos fiscais. Isso significa que a empresa pode cumular esse benefício com outras deduções previstas na legislação.

Entre os incentivos que podem ser utilizados de forma concomitante, destacam-se:

- Doações de até 1% do Imposto de Renda Devido aos Fundos dos Direitos da Pessoa Idosa (FDI);

- Apoio a projetos culturais (Lei Rouanet);
- Incentivo a obras audiovisuais;
- Doações aos programas Pronon e Pronas/PCD (Lei nº 12.715/2012);
- Doações de até 2% do lucro operacional, antes da dedução, destinadas a entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

Dessa forma, empresas que realizam doações aos FMDCA podem ampliar seu impacto social por meio da utilização estratégica de múltiplos incentivos fiscais, respeitando os limites específicos de cada um.

Doação de bens

Tanto pessoas físicas como pessoas jurídicas podem realizar doações de bens ao FMDCA, com direito à dedução no Imposto de Renda Devido, respeitados os limites legais — 6% para pessoas físicas e 1% para pessoas jurídicas.

Nos termos do artigo 260-E do ECA e do artigo 5º da IN-RFB nº 1.311/2012, a fruição do benefício fiscal está condicionada à comprovação da titularidade dos bens doados, à declaração da operação na ficha de bens e direitos da Declaração de Ajuste Anual, bem como à correta avaliação dos valores dos bens transferidos.

Bens permanentes doados passam a integrar o patrimônio público municipal e devem ser disponibilizados pelo CMDCA para apoio a ações

do SGDCA. Já os bens de consumo também podem ser direcionados ao fortalecimento dessas ações, cabendo ao CMDCA definir critérios de distribuição entre as organizações locais ou solicitar à Prefeitura sua alienação por leilão. Os valores arrecadados devem ser depositados no FMDCA e utilizados conforme deliberação do Conselho.

d. Doações não incentivadas

Pessoas físicas que utilizam o modelo simplificado da Declaração de Imposto de Renda ou que não possuem imposto a pagar também podem fazer doações aos FDCAs. Contudo, nesses casos, tratam-se de doações voluntárias com recursos próprios, sem direito a dedução fiscal.

O mesmo se aplica às pessoas jurídicas que, por força legal, não são elegíveis ao benefício fiscal — como empresas optantes pelo lucro presumido, lucro arbitrado, Simples Nacional ou instaladas em Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). Também podem realizar doações não incentivadas entidades privadas nacionais, sem fins lucrativos, que atuam na promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

O FMDCA pode ainda receber bens ou recursos por meio de legado, conforme previsto em testamento. Independentemente da existência de incentivo fiscal, qualquer valor, bem ou direito ingressado no Fundo adquire natureza pública, estando sujeito às regras legais de gestão orçamentária. Assim, essas contribuições não constituem financiamento direto de ações sociais por parte dos doadores, mas passam a integrar o orçamento público municipal vinculado

à política de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

e. Doações de instituições internacionais

Organizações estrangeiras, governamentais ou não governamentais, também estão autorizadas a realizar doações aos Fundos Municipais. Embora, em termos históricos, essa fonte não represente parcela significativa da arrecadação, ela pode ser potencializada em contextos onde o município adota práticas alinhadas a padrões internacionais de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Nessas situações, é possível estabelecer parcerias, convênios ou acordos de cooperação técnica e financeira com organismos internacionais, ampliando a captação de recursos externos e fortalecendo a articulação local com agendas globais de direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

f. Multas aplicadas ao Poder Judiciário

O artigo 214 do ECA determina que os valores arrecadados com multas aplicadas pelo Poder Judiciário, em decorrência de infrações administrativas ou penais previstas nos artigos 228 a 258-C do Estatuto, sejam integralmente destinados ao FMDCA do local onde ocorreu a infração. Essas sanções abrangem condutas como a omissão na comunicação de maus-tratos, a hospedagem irregular de crianças e adolescentes desacompanhados, e o fornecimento indevido de bebidas alcoólicas ou substâncias que causem dependência. Caso a multa não seja quitada no prazo de 30 dias após o trânsito em julgado da decisão, o Ministério Público

(MP) deve promover a execução judicial do débito, assegurando o recolhimento dos valores ao Fundo, em conformidade com os procedimentos legais vigentes. Trata-se de um mecanismo que não apenas reforça a responsabilização por violações de direitos, mas também contribui para o financiamento de políticas públicas de proteção integral.

g. Resultados de aplicações no mercado financeiro

Os recursos disponíveis na conta bancária do FMDCA, enquanto não empregados na execução de programas e ações, devem ser aplicados no mercado financeiro, de forma segura e conforme as normas que regem a gestão de recursos públicos. O artigo 260-C do ECA determina que esses valores sejam obrigatoriamente mantidos em instituições financeiras públicas. A Constituição Federal, por sua vez, garante aos municípios autonomia na gestão de suas receitas (art. 30), desde que observados os princípios constitucionais da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, bem como a devida prestação de contas. Diante disso, é essencial que o CMDCA, em conjunto com o órgão gestor do Fundo, observe eventuais normativas locais, orientações da Secretaria Municipal de Finanças e instruções dos Tribunais de Contas quanto:

- Às modalidades autorizadas de aplicação financeira (como poupança, fundos de baixo risco e títulos públicos);
- À contabilização adequada dos rendimentos, aportes e resgates;

- Aos procedimentos de conciliação bancária e escrituração contábil.

À vinculação dos rendimentos exclusivamente às finalidades do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

Essa gestão proativa evita a ociosidade dos recursos, preserva seu valor real frente à inflação e assegura sua disponibilidade para aplicação efetiva, de forma transparente e em conformidade com os objetivos legais do Fundo.

2.2. O Fundo e as Leis Orçamentárias Municipais

O Orçamento Público Municipal é o principal instrumento de planejamento e execução das políticas públicas locais. Sem um orçamento bem estruturado, com previsões consistentes de receitas e despesas e uma gestão eficiente, a implementação das políticas públicas e seus resultados ficam comprometidos.

O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) é formado por recursos públicos cuja previsão anual de uso deve constar na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município. Esses recursos não podem ser incluídos de forma genérica ou sem especificar, de maneira clara e detalhada, os programas e ações que serão financiados. Cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) elaborar o Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo, alinhado ao Plano de Ação Municipal, que devem refletir financeiramente as prioridades, ações e metas estratégicas.

É fundamental que os conselheiros conheçam as regras, procedimentos e os prazos do ciclo orçamentário, de modo a assegurar a inserção das prioridades, ações e valores necessários nas leis orçamentárias (Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e LOA). O CMDCA deve, ainda, manter diálogo permanente com o Poder Legislativo Municipal, acompanhar as discussões e deliberações das leis orçamentárias e atuar para evitar cortes, contingenciamentos ou alterações que comprometam os recursos previstos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo. Quando necessário, o CMDCA pode apresentar emendas ao relator do Projeto de Lei Orçamentária, por meio de diálogo com os parlamentares, a fim de assegurar a alocação adequada dos recursos destinados à promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

2.2.1. Princípios orientadores da elaboração dos orçamentos públicos

A Constituição Federal, em seu artigo 165, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinam que a União, os estados e os municípios devem preparar seus Planos de Governo e executar suas despesas em conformidade com o planejamento quadrienal. Os princípios que regem a elaboração e a gestão dos orçamentos públicos foram definidos pela Lei nº 4.320/1964. Essa lei sofreu alterações ao longo dos anos, principalmente pela Constituição Federal de 1988 (arts. 165 a 169) e pela LRF, criada em 2000. Entre esses princípios, destacam-se:

- **Princípio da Prévia Autorização:** As despesas públicas só podem ser feitas com autorização expressa do Poder Legislativo. Por isso, as leis orçamentárias (Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)) devem ser enviadas pelo Executivo para análise e aprovação do Legislativo;
- **Princípio da Unidade:** Cada esfera de governo deve ter apenas um orçamento, elaborado por lei, baseado em uma única política orçamentária e estruturado de forma uniforme;
- **Princípio da Universalidade:** A lei orçamentária deve abranger todas as receitas e despesas do município, sem exceção. Nenhuma unidade, órgão ou entidade da Administração Pública pode ficar de fora do orçamento. Esse princípio assegura que todos os recursos arrecadados e todos os gastos realizados estejam devidamente previstos e controlados no orçamento público;
- **Princípio da Anuidade:** O orçamento deve corresponder a um exercício financeiro, normalmente coincidente com o ano civil. Os créditos orçamentários têm validade limitada a esse período, e os saldos não utilizados devem ser devolvidos ao tesouro ao final do exercício. Contudo, no caso dos Fundos Especiais, como o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), o artigo 73 da Lei nº 4.320/1964 permite que o saldo positivo seja transferido para o exercício seguinte, salvo disposição contrária na norma que instituiu o Fundo;
- **Princípio do Equilíbrio:** A previsão de receitas deve ser compatível com a fixação de despesas no mesmo exercício financeiro;
- **Princípio da Publicidade:** O orçamento e sua execução devem ser divulgados de forma transparente. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define prazos para a publicação de relatórios bimestrais e quadrimestrais sobre a execução orçamentária e gestão fiscal;
- **Princípio da Clareza:** O redação do orçamento deve ser clara, objetiva e de fácil compreensão, permitindo que qualquer ci-

dadão entenda a origem e a aplicação dos recursos públicos;

- **Princípio da Exclusividade:** A lei orçamentária deve tratar exclusivamente da previsão de receitas e fixação de despesas, vedando a exclusão de matérias estranhas a esse objeto, exceto autorização para abertura de créditos adicionais e operações de crédito;
- **Princípio da Especificação (Especialização ou Discriminação):** As receitas e despesas devem ser detalhadas para mostrar a origem e a aplicação dos recursos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda a inclusão de dotações genéricas ou com finalidades imprecisas, exigindo a devida discriminação das despesas.

O artigo 165 da Constituição Federal estabelece que o orçamento público, no qual de-

vem estar incluídos os recursos do Fundo, seja estruturado em três instrumentos legais:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

O ciclo orçamentário inicia-se com a elaboração do PPA e constitui um processo contínuo, dinâmico e flexível, com etapas que se repetem a cada ano. A cada ciclo, com base nas diretrizes e metas do PPA, são elaborados e aprovados os orçamentos anuais, as ações previstas são executadas, seus resultados são avaliados, e as prestações de contas são analisadas e julgadas pelos órgãos de controle.

Nos tópicos seguintes, serão apresentados os aspectos essenciais de cada um desses instrumentos que compõem o Orçamento Municipal.

2.2.2. Plano Plurianual (PPA)

O planejamento de longo prazo cobre um período de dez anos ou mais e tem como objetivo estabelecer diretrizes e metas amplas, voltados para promover transformações estruturais na realidade. Geralmente, esse tipo de planejamento não é formalizado por lei¹⁵, mas pode estar presente em planos estratégicos ou planos de desenvolvimento de longo prazo.

O planejamento de médio prazo, por sua vez, tem

duração de quatro anos, correspondente ao período de um mandato governamental (exceto o primeiro ano). Esse planejamento é formalizado por meio do Plano Plurianual (PPA), instrumento obrigatório definido pela Constituição Federal. O PPA estabelece os compromissos, programas, objetivos, metas e recursos que o governo pretende implementar ao longo deste período.

Ele deve refletir as prioridades da gestão pú-

¹⁵ As Resoluções nº161/2013 e nº171/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) apontam parâmetros para a elaboração de Planos Decenais pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA's). Estas normativas são mencionadas na Parte III do presente guia.

blica, integrando as ações de diversas Secretarias Municipais e dos órgãos responsáveis pelas áreas de planejamento e finanças. Por exemplo, um governo que começa em 2025 deve elaborar o PPA para o período de 2026 a 2029, que vigora até o primeiro ano da próxima gestão. O processo de elaboração do PPA deve ser participativo, envolvendo os órgãos da Administração Pública e, sempre que possível, a sociedade civil. O documento deve detalhar:

- Diretrizes e objetivos estratégicos;
- Programas, ações e público-alvo;
- Metas físicas e financeiras;
- Fontes de financiamento;

- Órgãos responsáveis pela execução.

O Plano deve ser enviado para aprovação da Câmara Municipal nos primeiros seis meses do mandato do(a) prefeito(a), considerando que esse prazo pode variar em cada município. O PPA tem o papel fundamental de fazer a conexão entre as prioridades de longo prazo e os orçamentos anuais, expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA não pode contrariar os programas e ações definidos no PPA.

Além disso, a cada ano, o Poder Executivo pode revisar e ajustar o PPA para se adequar às mudanças nas condições sociais, econômicas e fiscais. Qualquer alteração deve ser formalizada por meio de lei aprovada pela Câmara Municipal.

2.2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser elaborada anualmente, considerando os objetivos, diretrizes e programas definidos no Plano Plurianual (PPA). Ela tem validade para o ano seguinte ao de sua elaboração e serve como um elo entre o PPA (planejamento de médio prazo) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A principal função da LDO é estabelecer os critérios, prioridades e regras que devem orientar a elaboração da LOA a cada ano, garantindo que o orçamento anual esteja alinhado às metas, programas e prioridades do governo.

A LDO também deve definir:

- As metas fiscais para o exercício seguinte e para os dois anos seguintes;
- As prioridades e metas da Administração Pública Municipal, incluindo os programas e ações que deverão ser financiados no orçamento do ano subsequente;
- As regras e condições para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil (OSCs);

- As orientações para possíveis alterações no orçamento (por exemplo, abertura de créditos adicionais).

Um dos principais instrumentos da LDO é o Anexo de Metas Fiscais, que deve conter:

- A avaliação da situação financeira e patrimonial do município, incluindo os Fundos públicos, como o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA);

- As projeções de receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal e montante da dívida pública;

- As metas fiscais e os riscos que podem afetar as finanças públicas.

Portanto, a LDO é essencial para assegurar que os recursos públicos, incluindo os destinados aos Fundos, sejam planejados e aplicados com responsabilidade, de forma transparente, eficiente e alinhada às prioridades definidas no planejamento municipal.

2.2.4. Lei Orçamentária Anual (LOA)

O planejamento de curto prazo é detalhado na Lei Orçamentária Anual (LOA), que estabelece as ações, metas e os gastos necessários para que, em cada exercício de 12 meses, sejam cumpridos os objetivos e prioridades definidos no Plano Plurianual (PPA).

A LOA deve ser elaborada em conformidade com os princípios, diretrizes e metas estabelecidos anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e estar alinhada com os compromissos do PPA. Sua elaboração deve envolver todos os órgãos e entidades da Administração Municipal, e sua vigência corresponde ao ano seguinte ao de sua formulação. A LOA é o instrumento que autoriza o governo municipal a arrecadar receitas e realizar despesas, disciplinando todas as ações da Administração Pública no período. Ela deve especificar detalhadamente as receitas e despesas de todas as unidades orçamentárias do município, incluindo:

- A Prefeitura;
- As Secretarias Municipais;
- Os Fundos Públicos Especiais, como o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

Na LOA, devem constar as previsões orçamentárias das ações que serão financiadas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), alinhadas ao Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, previamente elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Além disso, a LOA deve incluir os recursos necessários para as demais ações previstas no Plano de Ação Municipal, elaborado pelo CMDCA, cujas fontes podem ser o orçamento direto das Secretarias Municipais, outros Fundos

Públicos ou transferências. Dessa forma, a LOA assegura que os compromissos assumidos no planejamento de médio e longo prazos se concretizem em ações e serviços efetivos no ano fiscal.

2.2.5. Créditos adicionais

Durante a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), podem surgir situações que exijam mudanças ou ajustes no Orçamento Municipal. Nesses casos, a Lei nº 4.320/1964, no artigo 40, determina a abertura de créditos adicionais no orçamento, que são autorizações para despesas que não foram previstas ou foram insuficientemente previstas na LOA.

Os créditos adicionais podem ser de três tipos, dependendo da finalidade:

- **Crédito suplementar:** Serve para reforçar uma dotação orçamentária já existente, quando os recursos inicialmente previstos para uma ação, programa ou unidade não são suficientes;
- **Crédito especial:** Destinado a atender necessidades que não estavam previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, quando surge a necessidade de realizar uma ação nova que não havia sido incluída no orçamento;
- **Crédito extraordinário:** Utilizado em situações de urgência ou imprevistos, como calamidades públicas, guerras ou comoção interna, quando é necessário disponibilizar recursos imediatamente para enfrentar essas situações.

Autorização e uso dos créditos adicionais

O crédito suplementar precisa ser autorizado pelo Poder Legislativo Municipal, por meio de lei específica, enquanto o crédito extraordinário, por sua natureza de urgência e imprevisibilidade, pode ser aberto diretamente por decreto do Executivo, que deve informar ao Legislativo imediatamente. Após a aprovação, os créditos adicionais são incorporados ao orçamento vigente, passando a compor o orçamento do exercício em que foram abertos.

Quanto mais consistente e bem planejado for o Orçamento Municipal, menor será a necessidade de usar créditos adicionais durante sua execução. O uso frequente de créditos, principalmente de suplementações, pode indicar fragilidades no planejamento técnico e orçamentário do município, o que compromete a eficiência na execução das políticas públicas, inclusive aquelas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

2.2.6. Programa de Trabalho

As ações previstas no Plano de Governo devem estar detalhadas nas peças orçamentárias — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) — na forma de Programas de Trabalho. Esses programas abrangem o curto, o médio e o longo prazos, garantindo a unidade do planejamento. Cada Programa de Trabalho deve constar no texto da LOA ou em seus anexos, com informações claras sobre seus objetivos, atividades previstas e os recursos financeiros necessários.

A execução dos Programas de Trabalho deve ser monitorada e avaliada de forma contínua, garantindo que as ações realizadas sejam de qualidade e que os resultados atendam ou minimizem os problemas e necessidades que justificaram sua criação.

Esse processo de acompanhamento permite:

- A revisão e o aprimoramento dos programas;
- A atualização de objetivos, metas e recursos para o período planejado, conforme mudanças no contexto ou novas demandas;
- A solução de problemas imprevistos que possam comprometer a execução dos programas.

Como será detalhado adiante, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) deve elaborar anualmente, o **Plano de Ação Municipal** e o **Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo**, sempre alinhados ao calendário de planejamento e aprovação das Leis Orçamentárias Municipais. Dessa forma, os Programas de Trabalho priorizados pelo Conselho poderão ser encaminhados para inclusão nas leis orçamentárias nos momentos adequados.

O Plano de Ação Municipal, elaborado pelo CMDCA, deve estar vinculado ao PPA. O ideal é que o diagnóstico municipal sobre a situação das crianças e dos adolescentes seja uma das bases para a formulação do PPA, juntamente com os diagnósticos das demais áreas de políticas públicas. Caso isso não tenha sido assegurado na elaboração do PPA, o CMDCA poderá, com base em diagnósticos atualizados que evidenciem prioridades na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, propor ao Poder Executivo a criação de novos Programas de Trabalho, para serem incluídos no Projeto de Lei Orçamentária Anual que após aprovação do Legislativo, vigora no exercício seguinte.

2.3. Mudanças nas Leis Orçamentárias Municipais

O planejamento público deve ser flexível e capaz de se adaptar às mudanças e necessidades que surgem no município. Por isso, o acompanhamento e a avaliação constantes são fundamentais para garantir a efetividade das políticas públicas.

Sempre que necessário, o governo municipal pode revisar as ações e as previsões estabelecidas nas leis orçamentárias anuais — Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) — para corrigir rumos, solucionar problemas e atender melhor às necessidades da população. Porém, para garantir que essas mudanças sejam legítimas, transparentes e alinhadas às normas legais, qualquer alteração significativa nos Programas de Trabalho durante a vigência do Plano Plurianual (PPA) precisa ser formalizada por meio de um projeto de lei de revisão do PPA,

elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo.

Assim, alterações na LDO e na LOA também dependem da aprovação desse projeto pelo Legislativo.

É importante lembrar que o orçamento público tem caráter autorizativo, e não obrigatório. Isso significa que o Poder Executivo não é obrigado a executar integralmente todas as determinações previstas na LOA, uma vez que o orçamento se baseia em previsões de receita e despesas, que podem não se confirmar no decorrer do exercício. Por outro lado, todas as ações previstas só poderão ser executadas se houver previsão orçamentária e autorização do Poder Legislativo. Portanto, a existência de dotação orçamentária é uma condição legal indispensável para a realização de qualquer gasto público.

2.4. Relação do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) com os Fundos Municipais

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA)¹⁶ constitui uma metodologia de identificação e monitoramento dos recursos públicos voltadas à promoção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Desenvolvido inicialmente pela Fundação Abrinq, em cooperação com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, na sigla em inglês), o OCA se consolida

como uma ferramenta técnica de análise orçamentária, voltada ao aperfeiçoamento do ciclo das políticas públicas, com ênfase na transparência, no controle social e na qualidade do gasto público.

Ao contrário de configurar-se como um instrumento paralelo de fiscalização da gestão orçamentária, o OCA propõe uma abordagem

¹⁶ Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. De olho no Orçamento Criança. São Paulo: 4ª ed., 2026.

sistemática para qualificar a leitura dos orçamentos públicos sob a ótica dos direitos da criança e do adolescente. A metodologia orienta a identificação de ações e programas setoriais com impacto direto sobre esse público, permitindo uma análise precisa dos recursos empenhados e executados nas esferas de saúde, educação, assistência social, cultura e esporte, entre outras.

Sua adoção favorece o fortalecimento da articulação entre planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas, promovendo maior eficiência na alocação dos recursos e assegurando que os investimentos estejam coerentes com as prioridades sociais do município. A transparência, entendida como acesso qualificado à informação orçamentária, e o controle social, viabilizado pela atuação propositiva dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), são pilares fundamentais da metodologia.

Nesse sentido, o OCA fornece subsídios técnicos para que os Conselhos e gestores municipais possam realizar diagnósticos orçamentários, identificar lacunas na cobertura das políticas e planejar estratégias integradas de financiamento. É importante destacar que a atuação do CMDCA na deliberação sobre os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) não substitui os compromissos orçamentários assumidos pelas secretarias setoriais. Cabe ao Fundo, de forma complementar, financiar ações estratégicas e inovadoras, enquanto as políticas básicas devem ser custeadas pelos orçamentos próprios das Secretarias.

A efetividade da política municipal depende, em grande medida, da capacidade de integração entre o FMDCA e os orçamentos setoriais. A participação ativa dos conselheiros representantes das Secretarias, especialmente das áreas de Planejamento, Finanças e Administração, é essencial para garantir a consistência das informações, a viabilidade das ações e a sustentabilidade das políticas públicas. O compartilhamento de dados orçamentários, financeiros e programáticos entre os diversos atores institucionais promove maior sinergia, fortalece a gestão participativa e potencializa o uso racional dos recursos disponíveis.

Por fim, a implementação do OCA como prática institucional contribui para consolidar uma cultura de planejamento orientada por evidências, voltada à proteção integral de crianças e adolescentes, conforme os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e os compromissos assumidos pelos entes federativos no marco da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), da Organização das Nações Unidas (ONU) (1989).

PARTE III

Gestão político-estratégica do Fundo

3.1. Relacionamento entre o Conselho e a Prefeitura Municipal na gestão do Fundo

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é uma entidade pública cujo funcionamento deve ser assegurado pela Prefeitura Municipal. Conforme o artigo 9º, parágrafo único, da Resolução nº 137 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Poder Executivo deve prover ao CMDCA suporte organizacional, físico, técnico e financeiro para o pleno exercício de suas funções. Compete à gestão municipal designar, via portaria, um servidor responsável pela gestão contábil do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), sob a coordenação do CMDCA. Idealmente, esse servidor deve estar vinculado à Secretaria ou órgão municipal responsável pela administração do Fundo.

Na maioria dos municípios, o CMDCA e o Fundo estão administrativamente ligados à Secretaria Municipal de Assistência Social, em razão da concentração das ações de proteção especial a crianças e adolescentes nessa pasta. Contudo, é admissível a vinculação a outras Secretarias, como Planejamento ou Finanças, dado o caráter transversal dos direitos das crianças e dos adolescentes e a necessidade de integração orçamentária com diversas políticas setoriais.

Importa destacar que essa vinculação tem caráter exclusivamente administrativo. O CMDCA exerce autonomia plena na gestão dos recursos do Fundo, cujas decisões devem ser respeitadas e implementadas pela Prefeitura. O Poder Executivo, representado paritariamente no Conselho por membros das Secretarias Municipais, participa dos processos decisórios, assegurando diálogo e convergência nas deliberações. Assim, tanto os representantes do Executivo como da sociedade civil devem reconhecer o CMDCA como instância estratégica de planejamento e controle das políticas públicas para crianças e adolescentes, fortalecendo a transparência, a qualidade e a efetividade da gestão pública no Estado Democrático de Direito.

Por fim, a gestão do Fundo deve ser compreendida e exercida pelo CMDCA como parte de um processo mais amplo de planejamento, implantação e controle da política municipal de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. As atividades centrais do Conselho na condução desse processo são descritas a seguir, sempre com ênfase nos vínculos de cada uma delas com a gestão dos recursos do Fundo.

3.2. Elaboração do Plano de Ação Municipal

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) deve dispor de um Plano de Ação Municipal, documento essencial que detalha as ações de promoção, proteção e socioeducativas necessárias para restaurar direitos violados e assegurar o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes no município. Esse plano não deve se restringir às ações de proteção especial, mas também abranger iniciativas voltadas às políticas sociais básicas, como Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura e Esporte, entre outras, que o Conselho considere fundamentais para o aprimoramento das condições de vida da infância e adolescência no território.

A elaboração do Plano de Ação Municipal é a base para o exercício do papel deliberativo do CMDCA, pois é nele que se definem os programas, objetivos e metas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. A partir desse planejamento, o Conselho deve estimar os recursos financeiros necessários para a sua execução. Parte desses recursos deverá ser detalhado no Plano de Aplicação de Recursos do Fundo. Portanto, quanto mais completo, preciso e detalhado for o Plano de Ação Municipal, melhores serão as condições do CMDCA dimensionar adequadamente as necessidades financeiras e operacionais do município.

A Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que define as regras para a gestão dos Fundos, reforça a importância do

planejamento como instrumento fundamental do papel deliberativo dos Conselhos. De forma específica, o artigo 9º, inciso III, dessa resolução determina que os Conselhos devem elaborar Planos de Ação anuais ou plurianuais, contendo:

- Os programas a serem implementados para a promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes;
- As respectivas metas correspondentes.

Além disso, as Resoluções nº 161/2013 e nº 171/2014 do Conanda estabeleceram parâmetros para a elaboração dos Planos Decenais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esses parâmetros orientam que os Planos:

- Sejam formulados por uma Comissão Inter-setorial, coordenada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e composta por representantes do governo, da sociedade civil, das entidades que fazem parte do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e também por representantes das próprias crianças e dos próprios adolescentes;
- Se baseiem em diagnósticos locais, que identifiquem as demandas, os desafios e as potencialidades para a infância e adolescência no município;
- Sejam submetidos a consultas públicas locais, garantindo a participação da comunidade na sua elaboração, discussão e validação.

O ideal é que o CMDCA crie uma Comissão Permanente de Diagnóstico, composta por Conselheiros Municipais, Conselheiros Tutelares e representantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e da rede de organizações de atendimento.

Essa comissão deverá levantar dados sobre o município disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e em outras fontes públicas oficiais, e também nas Secretarias Municipais e nas organizações e serviços públicos e privados existentes no município, como o Conselho Tutelar, os Serviços Socioassistenciais de Proteção Especial e de Proteção Básica vinculados aos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e aos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), as Unidades Básicas de Saúde (UBS), as escolas públicas e privadas, as entidades sociais, os órgãos de Segurança Pública, a Promotoria da Infância e da Juventude e o Ministério Público (MP).

Pela natureza de sua função, o Conselho Tutelar pode contribuir de forma decisiva para que o CMDCA realize bons diagnósticos. O Conselho Tutelar deve dispor de informações registradas sobre denúncias e ocorrências de ameaças e violações de direitos que ocorrem nos diferentes bairros e territórios do município, sobre o perfil das crianças e dos adolescentes envolvidos nessas ocorrências, e sobre os agentes

responsáveis pelas ameaças ou violações. O Conselho Tutelar também acumula informações sobre lacunas, fragilidades e capacidades da rede de organizações de atendimento existente no município, uma vez que mantém contatos com essa rede no processo de requisição de medidas protetivas, encaminhamento e acompanhamento da inclusão de crianças e adolescentes para serviços e programas. Uma vez sistematizados, os dados disponíveis no Conselho Tutelar se constituem em importante fonte de informação para o diagnóstico municipal.

Pela natureza da ação do Conselho Tutelar, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (art. 136, inciso IX) estabeleceu como uma de suas atribuições a assessoria ao Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. A forma mais adequada de realização dessa assessoria é por meio da participação de representantes do Conselho Tutelar em uma comissão que venha a ser criada pelo CMDCA para a realização de diagnósticos e planos municipais de garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Bons diagnósticos ajudarão o CMDCA a estabelecer prioridades e a formular propostas de ação consistente, que representarão uma base fundamental para a gestão dos recursos do Fundo (para a elaboração de diagnósticos, ver seção 5.1.1.)¹⁷.

¹⁷ Também é possível encontrar orientações detalhadas para a elaboração de diagnóstico em: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – Apoio à execução de suas funções. São Paulo: 5ª ed., 2026.

3.3. Diagnóstico municipal e definição de prioridades

Como recomendado na Resolução nº 137/2010, artigo 9º, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) deve estar fundamentada em diagnósticos sobre a situação da infância e da adolescência, realizados e atualizados periodicamente pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

O Brasil é um país que apresenta grande diversidade econômica e social entre suas regiões, estados e municípios. É raro o município que não seja também marcado por significativa diversidade entre suas zonas, distritos e bairros. Por isso, conhecer a realidade vivida pelas crianças, pelos adolescentes e pelas famílias em cada território é essencial para que as decisões sobre a aplicação dos recursos do Fundo sejam bem orientadas. Diagnósticos qualificados ajudarão o CMDCA a propor a criação de novos serviços, o aprimoramento de programas existentes e o direcionamento de ações para territórios ou segmentos da população ainda não alcançados.

Em geral, os Conselhos estão atentos às necessidade de criação ou aprimoramento, em seus municípios, de ações nas áreas de acolhimento institucional ou familiar, acompanhamento de medidas socioeducativas, atendimento e prevenção de públicos envolvidos com consumo ou tráfico de substâncias psicoativas, enfrentamento e prevenção de violências e da gravidez na adolescência, proteção de públicos em situ-

ação de rua ou de trabalho infantil, prevenção da mortalidade infantil, atenção à saúde física e mental na primeira infância e evasão escolar, entre outras.

Porém, muitos planos se referem a esses temas de uma forma genérica ou pouco fundamentada. Muitos Conselhos Municipais ainda não dispõem de informações sistematizadas, quantitativas e qualitativas, periodicamente atualizadas e compartilhadas com a comunidade local, que evidenciem a dimensão e a distribuição territorial dos problemas, os perfis dos públicos que precisam ser alcançados, e as fragilidades e capacidades da rede de atendimento local para proteger e promover o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Diagnósticos que, gradativamente, busquem instituir nos municípios uma cultura de valorização do levantamento e da análise de informações, e que sejam conduzidos de forma participativa, ajudarão os Conselhos a apontar com mais clareza o que deve ser criado, reduzido, suprimido, mantido, realocado, reorganizado ou ampliado no município, e a sensibilizar o Poder Público e a sociedade civil para o direcionamento de recursos ao Fundo.

Esses diagnósticos devem:

- Identificar as principais situações de ameaça, risco e violação de direitos que afetam crianças e adolescentes no município, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);

- Mapear e analisar a rede existente de serviços, programas e projetos de atendimento, avaliando sua distribuição territorial, capacidade de atendimento, qualidade e efetividade;
- Evidenciar lacunas, sobreposições, insuficiências ou desarticulações nas políticas públicas e nos serviços de proteção, promoção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Embora a Lei nº 13.019/2014 não estabeleça, de forma expressa, a obrigatoriedade de diagnósticos prévios, a efetividade e a qualidade dos chamamentos públicos dependem diretamente da definição de prioridades bem fundamentadas, que devem refletir as reais demandas e vulnerabilidades da população.

Um diagnóstico municipal qualificado permite ao Conselho avaliar se as linhas de ação da política de atendimento, previstas no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estão devidamente implementadas no território. Além disso, permite identificar falhas na cobertura, na qualidade ou na efetividade da rede de proteção, que podem ser supridos, de forma complementar, por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Por exemplo, no que se refere à linha de ação mencionada no inciso I do artigo 87 – sobre políticas sociais básicas, o diagnóstico pode revelar, com base nos dados coletados junto às Secretarias Municipais de Educação, Assistência Social e Saúde, níveis de oferta da educação infantil no município (creche e pré-escola), disparidades territoriais e indicadores

de vulnerabilidade, como taxas elevadas de mortalidade infantil, desnutrição ou baixa cobertura de programas de atenção básica à saúde e ao desenvolvimento infantil. Além disso, permite avaliar se há serviços públicos e organizações não governamentais (ONGs) suficientes, bem como sua capacidade de atendimento aos grupos em situação de maior risco ou exclusão social.

A linha de ação prevista no inciso II do artigo 87 do ECA refere-se aos serviços de garantia de proteção social, e de prevenção e redução de violações de direitos. Neste caso, um diagnóstico municipal estruturado permite identificar, com base em dados do Conselho Tutelar, da Secretaria Municipal de Assistência Social e de outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), os tipos de violações mais recorrentes — como violência doméstica, trabalho infantil, abuso e exploração sexual, negligência e aliciamento para atividades ilícitas. Além disso, possibilita mapear os perfis das crianças e dos adolescentes mais expostos a essas violações, considerando fatores como faixa etária, gênero, raça, deficiência e condição socioeconômica, bem como identificar as regiões ou comunidades com maior incidência desses casos, orientando, assim, a formulação de respostas mais adequadas, tanto no âmbito da gestão pública quanto nas parcerias com OSCs).

O diagnóstico também pode avaliar se a rede de atendimento local dispõe de serviços e programas para enfrentar e prevenir essas violações, como serviços de convivência, fortalecimento de vínculos familiares e

comunitários, programas de erradicação do trabalho infantil, organizações para acolher vítimas de abuso e exploração sexual e acompanhamento de medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei.

As linhas de ação dos incisos VI e VII do artigo 87 do ECA estão relacionadas à promoção do direito à convivência familiar e comunitária, bem como às medidas de acolhimento, guarda judicial e à adoção. O diagnóstico permite identificar a frequência e distribuição territorial dos casos de ruptura dos vínculos familiares, os motivos que levam à aplicação de medidas protetivas de acolhimento, o número de crianças e adolescentes em acolhimento institucional por tempo superior ao permitido por legislação,

além de quantificar quantos tiveram seus vínculos familiares restaurados e quantos aguardam adoção.

Além disso, o diagnóstico pode verificar se os serviços e organizações locais estão preparados para atuar conforme as normas técnicas de acolhimento, e se o município possui programas para restaurar a convivência familiar, como apoio a famílias acolhedoras ou programas de apadrinhamento afetivo. Com diagnósticos locais detalhados e atualizados, o Conselho Municipal terá base para justificar à Administração Pública a necessidade de abrir chamamentos públicos para formar parcerias que possibilitem a realização das ações prioritárias.

3.4. Elaboração de Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo

O Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo é o documento que traduz, em termos financeiros, as ações, os programas e as metas previstas no Plano de Ação Municipal elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), com o objetivo de detalhar os recursos financeiros necessários para viabilizar cada ação priorizada, funcionando como um instrumento essencial para garantir a correta alocação e utilização dos recursos dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA's).

A liberação dos recursos deve seguir rigorosamente os valores e finalidades indicados no Plano de Aplicação dos Recursos, que, por sua

vez, precisam estar devidamente incorporados à Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada pela Câmara Legislativa Municipal.

É importante ressaltar que o orçamento público é uma previsão, elaborada com base na identificação das prioridades da população e na estimativa dos recursos necessários para atendê-las. Portanto, um bom planejamento orçamentário depende de estimativas realistas, tanto das despesas como das receitas, evitando o subdimensionamento (previsões abaixo da necessidade real) ou superestimação (valores irreais, acima da capacidade de arrecadação).

Desta forma, ao elaborar o Plano de Aplicação

dos Recursos do Fundo, cabe ao CMDCA:

- Estimar de forma detalhada as despesas necessárias para executar as ações prioritizadas no Plano de Ação Municipal;
- Estimar as receitas previstas, considerando as fontes possíveis de captação, como transferências do Orçamento Municipal, doações de pessoas físicas e jurídicas (inclusive via dedução do Imposto de Renda), convênios, e repasses de fundos estaduais e federais, entre outras.

Na maioria dos municípios brasileiros, os Conselhos Municipais ainda exercem uma forma de gestão do Fundo que poderia ser descrita como reativa. A gestão reativa é aquela em que o Conselho aguarda o ingresso de recursos no Fundo (que, em geral, provêm de doações incentivadas de pessoas jurídicas e, em menor grau, de doações incentivadas de pessoas físicas) para então repassá-los a projetos de atendimento de crianças e adolescentes.

Alguns Conselhos selecionam previamente os projetos que poderão receber doações incentivadas e efetuam repasses para as respectivas organizações executoras caso as doações se confirmem e valores suficientes adentrem no Fundo. Esta é a prática vigente nos diversos municípios que adotam as normas recomendadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) (descritas na Parte II deste guia) relativas à possibilidade de doações dirigidas pelo doador. Em outros municípios, a aplicação dos recursos é definida pelo Conselho apenas após

a manifestação de alguma fonte que decida efetuar doações ao Fundo, ou após o ingresso de recursos não previstos.

Na gestão reativa, o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo se resume à somatória dos orçamentos dos projetos aprovados ou admitidos previamente pelo CMDCA como passíveis de financiamento com recursos que venham a ser destinados por doadores privados. Nesse caso, a inclusão das receitas do Fundo no Orçamento Municipal ocorre apenas após o ingresso de recursos no Fundo, por meio do dispositivo do Crédito Adicional. Em alguns municípios, os recursos que ingressam no Fundo acabam não sendo informados à Câmara Municipal para inclusão na Lei Orçamentária, o que gera dificuldades posteriores para seu repasse a projetos e o início das ações que seriam custeadas por eles.

Para exercer sua função deliberativa de forma consistente e em sintonia com os marcos legais, o Conselho deve praticar uma gestão proativa do Fundo, baseada em estimativa prévia de despesas e receitas e na mobilização dos recursos que forem necessários para que as prioridades definidas no Plano de Ação Municipal possam ser atendidas. Para estimar despesas, deve obter dados sobre os custos reais dos diferentes serviços, programas ou projetos, com a colaboração das respectivas organizações – governamentais e não governamentais – que executam ou irão executar as ações.

Empenhando-se nessa tarefa, gradativamente o Conselho poderá fazer previsões cada vez mais consistentes sobre o custo anual de serviços

e programas como acolhimento institucional, acolhimento familiar, acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto, serviços de proteção para crianças em situação de trabalho infantil, programas de profissionalização e inclusão de adolescentes no trabalho protegido e educativo, prevenção do envolvimento de crianças e adolescentes com substâncias psicoativas, e outros que tiverem sido priorizados no Plano de Ação Municipal.

Esse trabalho deve ser desenvolvido em parceria com os gestores municipais das políticas setoriais, e pode ser fortalecido por meio do diálogo colaborativo entre Conselhos de uma dada região, dispostos a compartilhar entre si dados e informações sobre os custos de serviços e programas de uma mesma modalidade que estejam sendo operados em seus respectivos municípios. O resultado será a geração de parâmetros que ajudem a avaliar a consistência das estimativas orçamentárias.

Do lado das receitas, a gestão proativa é aquela em que o Conselho não se limita a aguardar o ingresso de recursos no Fundo, mas monitora

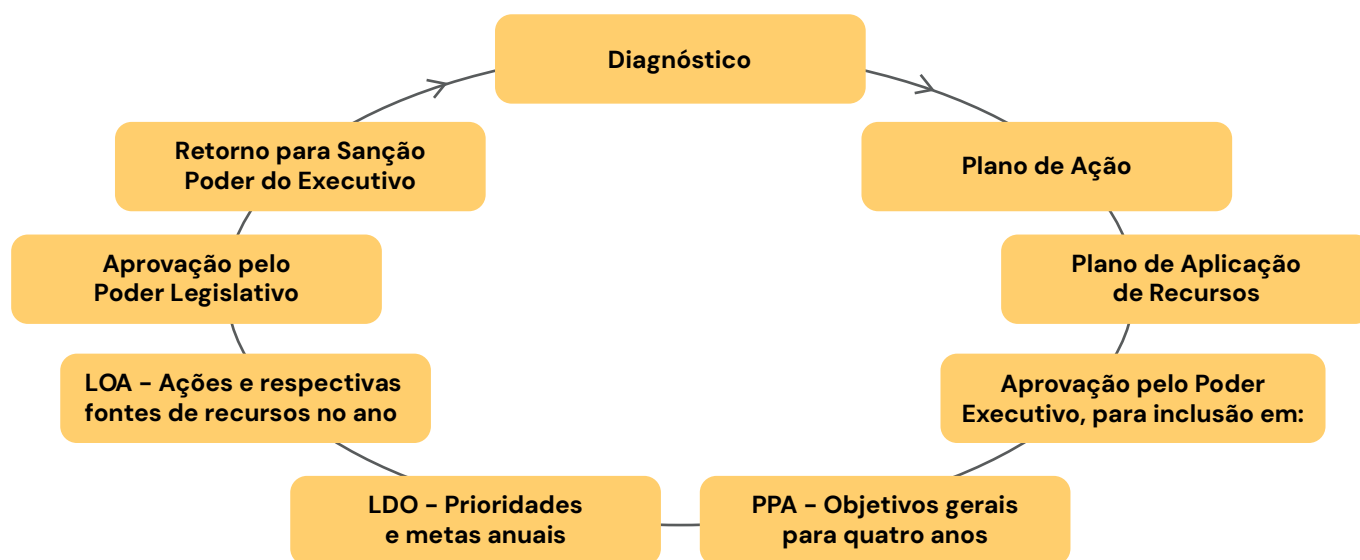
continuamente suas receitas e planeja uma estratégia para mobilizar recursos junto a diferentes fontes, tendo como base um Plano de Ação Municipal fundado em diagnóstico qualificado e com despesas de execução adequadamente estimadas. Conselhos que adotem um modelo proativo de gestão do Fundo poderão encaminhar as previsões de receitas de seus Fundos para inclusão nos orçamentos municipais antes que essas receitas venham a se concretizar.

Isto é possível, pois o orçamento público é sempre uma previsão. E é desejável, porque ajuda a mobilizar os Poderes Públicos constituídos, o Conselho e a sociedade a realizar a destinação privilegiada de recursos para o Fundo, preconizada no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Cabe destacar que as previsões de receitas do Fundo serão anualmente confrontadas com os valores efetivamente arrecadados, o que permitirá uma avaliação da qualidade do planejamento orçamentário do Fundo e da capacidade do município para implementar políticas voltadas a crianças e adolescentes.

3.5. Encaminhamentos a serem incluídos nas Leis Orçamentárias Municipais

As prioridades e os programas que compõem o Plano de Ação Municipal e o Plano de Aplicação de Recursos do Fundo devem ser encaminhados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) ao Poder Executivo

para inclusão nos projetos de lei que resultarão no Plano Plurianual (PPA) e nas Leis Orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)) do município.



No PPA serão incluídos os objetivos gerais a serem alcançados, num período de quatro anos, no atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. Na LDO serão incluídas as prioridades e metas que orientarão os serviços e programas em cada exercício anual. E na LOA serão incluídas as ações que deverão ser executadas no exercício, juntamente com a especificação dos recursos financeiros necessários para sua execução e das fontes desses recursos.

Acompanhamento do processo de aprovação das Leis Orçamentárias Municipais

A primeira condição para a concretização do Plano de Ação e do Plano de Aplicação de Recursos do Fundo, elaborados pelo CMDCA, é que eles estejam inseridos nos Projetos de Leis Orçamentárias.

Essa é uma condição necessária, mas não suficiente. É preciso que na sequência, as propostas sejam aprovadas pelo Poder Legislativo, após o que retornarão para sanção pelo Poder Executivo. Somente então as verbas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) estarão devidamente vinculadas às finalidades definidas pelo Conselho e não poderão ser empregadas para outras finalidades.

Por isso, é importante que o Conselho mantenha contatos com os vereadores desde a etapa de elaboração do Plano de Ação Municipal, e intensifique esses contatos durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária na Câmara Municipal.

A participação ativa e comprometida do Conselho na divulgação, discussão, esclarecimento e defesa do Plano de Ação será fundamental para sua aprovação.

O cronograma de planejamento do CMDCA e os prazos do ciclo orçamentário municipal

Na Resolução nº 137/2010, que dispõe sobre os parâmetros para o funcionamento do Fundo, o Conanda recomenda (artigo 9º, inciso III que ao elaborar seus Planos de Ação anuais ou plurianuais (cujos programas e orçamentos deverão ser incluídos na Lei Orçamentária Municipal) o CMDCA busque observar os prazos legais do ciclo orçamentário. O processo de

diagnóstico local e elaboração do Plano de Ação Municipal e do Plano de Aplicação de Recursos tem suas exigências próprias, que devem ser seguidas para que o produto proposto – propostas consistentes e bem fundamentadas – seja alcançado. Porém, o Conselho deve estar atento para a possibilidade de articular seu cronograma de planejamento ao cronograma do ciclo orçamentário municipal. Os prazos básicos de referência do ciclo orçamentário, estabelecidos por legislação federal, são apresentados a seguir.

Etapa	Prazo previsto
1. O Poder Executivo envia o projeto do Plano Plurianual (PPA) para o Legislativo	Até 31 de agosto do 1º ano de mandato
2. O Poder Executivo envia o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o Legislativo	Até 15 de abril de cada ano
3. O Poder Legislativo devolve o projeto da LDO emendado e aprovado	Até 17 de julho de cada ano
4. O Poder Executivo envia o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o Legislativo	Até 31 de agosto de cada ano
5. O Poder Legislativo devolve o projeto da LOA emendado e autorizado	Até 22 de dezembro de cada ano

Os prazos anteriormente citados são os definidos para a União. As Leis Orgânicas Municipais podem determinar outras datas-limite. Muitos municípios adotam os seguintes prazos de envio das peças orçamentárias ao Poder Legislativo: 30 de setembro para o PPA, 15 de maio para a LDO e 30 de setembro para a LOA.

Em princípio, o processo de realização ou atualização do diagnóstico local e de elaboração do Plano de Ação pelo CMDCA pode começar e ser concluído a qualquer momento do ano. Contudo, o ideal é que o CMDCA disponha de prioridades, propostas de ação e previsões orçamentárias que possam ser encaminhadas

em tempo hábil para apreciação e inclusão no Projeto de Lei Orçamentária que será aprovado a cada ano e que vigorará no ano seguinte. Caso contrário, as propostas deverão ser encaminhadas posteriormente para inclusão na Lei Orçamentária que já tiver sido aprovada, o que exigirá a elaboração de projeto lei para abertura de Crédito Adicional, ou, em alguns casos, acabarão sendo inseridas apenas no Projeto de Lei Orçamentária que estará sendo discutido no ano seguinte, o que acarretará em atrasos para sua implantação.

Vale dizer que o processo de diagnóstico e planejamento que o CMDCA esteja desenvolvendo em um dado ano não precisa estar completamente concluído para que alguns problemas importantes já tenham sido mapeados e propostas de ação tenham emergido com razoável clareza e consenso. Com essas bases, a qualquer momento o CMDCA pode solicitar que o Poder Executivo Municipal faça uma revisão do PPA, ou pedir a abertura de Crédito Adicional na LOA vigente, tendo em vista viabilizar ações que considere prioritárias.

A utilização do dispositivo do Crédito Adicional depende da existência de recursos disponíveis no Orçamento Municipal, ou, o que tem sido comum em muitos municípios em que a gestão do Fundo é conduzida de forma reativa, e não proativa, acaba sendo demandada pelo CMDCA quando recursos ingressam no Fundo após a aprovação da LOA.

Embora, como apontado anteriormente, seja preferível que o Conselho antecipe suas

previsões orçamentárias e as encaminhe para inclusão na LOA antes do ingresso dos recursos no Fundo, o dispositivo do Crédito Adicional pode ajudar o Conselho a administrar situações que não tenham sido previstas. Pode ocorrer, por exemplo, que uma ação priorizada no Plano de Ação Municipal, mas não inserida na LOA por não terem sido visualizadas previamente fontes de financiamento possíveis para sua execução, possa ser viabilizada com recursos advindos de uma doação inesperada. Outro exemplo seria o surgimento de uma necessidade de atendimento que, por limitações do diagnóstico realizado, não tenha sido prevista pelo Conselho e não conte com recursos disponíveis para sua execução. Nesses casos, o CMDCA pode demandar ao Poder Executivo que seja solicitada à Câmara Municipal a abertura de Crédito Adicional Suplementar ou Especial no orçamento público.

Compreensão da forma de organização das peças orçamentárias

Para acompanhar de forma proativa a elaboração da LOA, é conveniente que o CMDCA compreenda como os programas e os orçamentos por ele previstos devem ser incluídos nas peças orçamentárias do município. O Anexo II deste guia apresenta um exemplo dessa transposição, que deve ser orientada por normas contábeis e gerar peças orçamentárias nas quais seja possível um claro reconhecimento das propostas e dos orçamentos originalmente elaborados pelo Conselho.

É importante que o CMDCA aprofunde o diálogo com os servidores públicos das áreas de planejamento e finanças do município, que são os responsáveis pela elaboração das peças orçamentárias que constarão na LOA, apresentando a eles as ações previstas no Plano de Ação Municipal e as previsões financeiras do Plano de Aplicação de Recursos do Fundo.

3.6. Monitoramento e avaliação

O artigo 59, § 2º, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelece que no caso de parcerias financiadas com recursos de fundos públicos, o monitoramento e avaliação cabem aos respectivos conselhos gestores, sem prejuízo das exigências previstas na própria lei.

Isso significa que no âmbito das parcerias financiadas com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), o acompanhamento da execução não é atribuição exclusiva do Poder Executivo, mas também uma responsabilidade dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs),

A troca de informações e conhecimentos entre o Conselho e essas áreas contribuirá para o aprimoramento da gestão do Fundo e para que os direitos das crianças e dos adolescentes tenham uma tradução substantiva e transparente no Orçamento Municipal.

enquanto gestores do Fundo.

Complementarmente, o artigo 60 do MROSC determina que além da fiscalização exercida pela Administração Pública e pelos órgãos de controle externo, a execução das parcerias deve ser acompanhada e fiscalizada pelos Conselhos de Políticas Públicas correspondentes às áreas de atuação em cada esfera do governo.

Portanto, a legislação reforça que esse processo exige articulação, cooperação e corresponsabilidade entre a Administração Pública e os Conselhos para assegurar o cumprimento dos objetivos pactuados nos Planos de Trabalho.

3.7. Prestação de contas anual das ações executadas

O relatório anual de prestação de contas da execução financeira das ações financiadas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) deve ser elaborado pelo gestor contábil e encaminhado ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). O CMDCA deve examinar a prestação de contas e aprová-la ou não, tendo

em vista os parâmetros de execução financeira explicitados nos Termos de Colaboração e nos Planos de Trabalho que fundamentaram as parcerias e no volume dos recursos efetivamente repassados às organizações executoras. Uma vez aprovada, a prestação de contas deve ser encaminhada ao gestor da Secretaria Municipal à qual o Conselho e o Fundo estão vinculados.

3.8. Divulgação das ações realizadas e seus resultados

As parcerias que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) vier a celebrar com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) ou com órgãos públicos devem ser divulgadas à sociedade. No que se refere às parcerias com OSCs, os artigos 10 e 11 da Lei nº 13.019/2014 determinam que tanto a Administração Pública como as organizações sociais deverão divulgar, em *sites da internet*, nas redes sociais e em locais visíveis, informações sobre as parcerias celebradas e os respectivos Planos de Trabalho.

A Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), no artigo 23, inciso III, estabelece que os Conselhos devem utilizar os meios ao seu alcance para divulgar amplamente a relação dos projetos aprovados em cada edital, o valor dos recursos previstos e a execução orçamentária efetivada para implementação dos mesmos. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina, em seu artigo 260-I, que os Conselhos devem divulgar amplamente à comunidade a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

PARTE IV

Gestão contábil dos Fundos: atividades do ordenador de despesas

Conforme o artigo 8º da Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Poder Executivo Municipal deve designar um servidor público para atuar como ordenador de despesas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), responsável pela emissão de empenhos, autorização de pagamentos e demais movimentações financeiras.

É fundamental que o ordenador de despesas não atue de forma autônoma ou sob coordenação exclusiva da Prefeitura, mas sim sob a direção e o controle do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). A destinação dos recursos do Fundo exige deli-

beração prévia e unânime do Conselho, formalizada por resolução ou ato administrativo equivalente, que deve acompanhar a documentação para fins de controle e prestação de contas.

O ordenador deve conduzir, em constante diálogo com os membros do CMDCA e em alinhamento com a Secretaria Municipal de Finanças, todas as atividades necessárias para garantir a gestão financeira eficiente, eficaz e transparente dos recursos do Fundo. Sua função inclui coordenar a execução financeira do Plano Anual de Aplicação dos Recursos, aprovado pelo CMDCA, conforme disposto no artigo 21 da mesma resolução.

4.1. Sistema de controle das receitas e das despesas do Fundo

De acordo com a Resolução nº 137/2010, artigo 8º, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Poder Executivo Municipal deve designar um servidor público que atuará como ordenador de despesas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), e que efetuará emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos do Fundo.

Deve ficar evidente para o CMDCA e para o Poder Executivo Municipal que o ordenador de despesas do Fundo não poderá atuar de forma autônoma ou sob a coordenação única da Prefeitura Municipal, mas sempre e necessariamente sob a direção do CMDCA. A Resolução nº 137/2010, artigo 8º, § 3º, do Conanda, afirma

que a destinação dos recursos do FMDCA, em qualquer caso, dependerá de prévia deliberação plenária do Conselho, devendo a resolução ou o ato administrativo equivalente que a materializar ser anexado à documentação respectiva, para fins de controle de legalidade e prestação de contas.

O ordenador de despesas deverá realizar, sob o controle do CMDCA e em diálogo permanente com seus membros, e também em sintonia com a Secretaria ou setor de Finanças do município, um conjunto de tarefas necessárias para que a movimentação e a prestação dos recursos do Fundo sejam feitas de maneira eficiente, eficaz e transparente. Ele atuará, portanto, como gestor contábil do Fundo, coordenando a execu-

ção financeira do Plano Anual de Aplicação dos Recursos elaborado e aprovado pelo CMDCA (conforme previsto na Resolução nº 137/2010, art. 21, do Conanda).

Manutenção de conta bancária específica com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de Fundo Público

O artigo 260-G do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina que os Fundos devem possuir uma conta bancária específica, destinada exclusivamente à movimentação de suas receitas e despesas. Essa conta deve ser obrigatoriamente aberta em uma instituição financeira oficial, preferencialmente o banco público conveniado à Administração Municipal. O Fundo deve estar formalmente inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)¹⁸ com a natureza jurídica de Fundo Público (código 120-1). Caso o FMDCA ainda conste no CNPJ como filial de órgão público do Poder Executivo Municipal (código 103-1), é necessário promover a alteração cadastral para o enquadramento correto como Fundo Público.

Essa adequação deve ser realizada na unidade da Receita Federal, mediante apresentação da lei municipal que instituiu o Fundo com a documentação comprobatória da gestão e da vinculação ao CMDCA. Essa alteração é imprescindível para assegurar que o Fundo seja reconhecido como ente gestor de recursos vinculados à Receita Federal, inclusive para estar apta a receber doações de pessoas físicas e

jurídicas dedutíveis do Imposto de Renda, nos termos da legislação vigente.

Cadastramento do Fundo junto ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)

Como mencionado na Parte II deste guia, as pessoas físicas que efetuam doações ao Fundo, no ato da Declaração do Imposto de Renda, podem deduzir o valor dessas doações em até 3% do valor de seu imposto devido. Essa possibilidade está prevista no artigo 260-A, § 1º, inciso III, do ECA. Porém, os contribuintes do Imposto de Renda só podem fazer a doação desse percentual de seu imposto para Fundos Municipais que tiverem sido previamente cadastrados junto à Receita Federal.

Para realizar a doação no ato da Declaração do Imposto de Renda, o contribuinte deve acessar um campo específico do formulário eletrônico de declaração, disponibilizado pela Receita Federal, no qual estão previamente listados os Fundos cadastrados, podendo o contribuinte escolher, apenas entre esses, aquele ou aqueles para os quais fará sua doação. Assim, para que o Fundo possa receber esse tipo de doação, o CMDCA deve providenciar seu cadastramento.

A solicitação de cadastramento deve ser encaminhada pelo Conselho ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) que, por sua vez, encaminhará os dados à Receita Federal. Com isto, o nome e o CNPJ do respectivo Fundo Municipal estarão disponíveis no programa

¹⁸ Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (IN-RFB) nº1.143/2011.

eletrônico de Declaração do Imposto de Renda para eventual escolha pelos contribuintes.

O MDHC divulga anualmente portaria, que está disponível em seu site (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/>), especificando os procedimentos para o cadastramento dos FMDCA's.

O cadastro é realizado anualmente com o objetivo de atualizar a lista dos Fundos em situação regular no País e que podem receber as doações dedutíveis do Imposto de Renda. Municípios que tenham feito o cadastramento de seus Fundos em anos anteriores e não tenham informações para atualizar ou corrigir não precisam refazê-lo.

O período oficial para o cadastramento é

estabelecido anualmente na portaria do MDHC. Ao receber os dados enviados pelo Ministério, a Receita Federal verificará se o Fundo está apto para receber recursos dedutíveis do Imposto de Renda ou se há pendências quanto às exigências para seu cadastramento. Se for considerado apto, o Fundo poderá receber as doações, cujos valores serão posteriormente transferidos para sua conta bancária pela Receita Federal. Para serem incluídos no Cadastro Nacional, os Fundos devem possuir CNPJ com natureza jurídica de Fundo Público (código 120-1) e situação cadastral ativa, possuir denominação que expresse claramente sua condição de FMDCA e ter sua conta bancária aberta em instituição financeira pública e vinculada ao CNPJ informado¹⁹.

4.2. Emissão de recibos e envio de declarações fiscais para a Receita Federal

Emissão de recibos para pessoas físicas e pessoas jurídicas que fizerem doações ao Fundo

O artigo 260-D do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina que o órgão responsável pela administração das contas do Fundo deve emitir recibos para os doadores. Esses recibos precisam ser assinados pelo gestor contábil do Fundo, nomeado pelo Poder Executivo, e pelo presidente do Conselho responsável, e devem conter as seguintes informações:

- Número de ordem;
- Nome, número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e endereço do emitente;
- Nome, número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador;
- Data da doação e valor efetivamente recebido.

Ano-calendário ao qual a doação se refere.

¹⁹ O formulário para cadastramento está disponível em: <https://questionarios.mdh.gov.br/responder/e'5xSrGvn³J²BjcElzxC/>

O § 1º desse artigo estabelece que caso um contribuinte faça mais de uma doação no mesmo ano, o recibo pode ser emitido anualmente, desde que detalhe os valores doados mês a mês. Já o § 2º determina que, se a doação for em bens, o recibo deve identificar os bens doados, com descrição específica ou relação anexa, informar se houve avaliação e indicar o nome, o número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e o endereço do avaliador.

A Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (IN-RFB) nº 1.311/2012 confirma essas exigências sobre as informações que os recibos devem conter. Os valores doados, que os contribuintes deduzem do Imposto de Renda, precisam ser comprovados junto à Receita Federal por meio desses recibos emitidos pelos Conselhos. Por isso, é fundamental que o Conselho, com o apoio do gestor contábil, garanta total precisão na emissão dos recibos e no cumprimento dos prazos para envio aos doadores.

Embora pareça uma medida básica, o aumento significativo no número de doadores — que pode atingir dezenas, centenas ou até milhares — amplia consideravelmente o risco de erros ou atrasos na emissão dos recibos de doação, especialmente quando não há um sistema de controle eficiente e rigoroso.

Vale lembrar que para as doações feitas por pessoas físicas diretamente no momento da Declaração do Imposto de Renda, a comprovação é feita pelo próprio contribuinte junto à Receita Federal, por meio do pagamento de Documento de Arrecadação de Receitas

Federais (Darf), gerado pelo programa da Declaração. Nesses casos, não é necessário que o órgão gestor do Fundo emita recibos.

Envio da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) para a Receita Federal

O artigo 260-G, inciso III, do ECA determina que o órgão responsável pela administração das contas do Fundo deve informar anualmente à Secretaria da Receita Federal (SRF) todas as doações recebidas, mês a mês, incluindo os seguintes dados por doador:

- Nome, número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- Valor doado, especificando se a doação foi em dinheiro ou em bens.

O artigo 260-H do ECA prevê que em caso de descumprimento dessas obrigações, a Receita Federal comunicará o fato ao Ministério Público (MP).

O envio dessas informações é feito por meio da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), cuja obrigatoriedade recai sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), responsável pela gestão do Fundo. A IN-RFB nº 1.307/2012 disciplina o preenchimento e as regras para emissão da DBF, que deve ser entregue até o último dia útil de março, contendo informações sobre todas as doações recebidas no exercício anterior (ano-calendário).

O não envio, o envio fora do prazo ou com informações incorretas pode gerar multas para os municípios e prejudicar os doadores, que podem perder o direito à dedução no Imposto de Renda. Essa situação, infelizmente, tem se tornado recorrente em diversos municípios, impactando diretamente a credibilidade do Fundo e do CMDCA. Por isso, é essencial que o Conselho mantenha processos rigorosos de controle das doações, garantindo a exatidão das informações prestadas à Receita Federal, além de manter os doadores informados sobre seu empenho no cumprimento dessa obrigação fiscal, fortalecendo a transparência e confiança no processo.

Os programas eletrônicos para elaboração e envio da DBF são disponibilizados anualmente pela Receita Federal em seu *site* (<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>). São eles:

- Programa Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), onde os dados devem ser inseridos²⁰;
- Programa Receitanet, usado para transmitir a DBF²¹.

Para preencher a DBF, o gestor contábil precisa ter:

- Conjunto organizado dos dados de todas as doações recebidas no ano-calendário, em dinheiro e bens;

- Número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do órgão público ao qual o Fundo está vinculado, com o código de sua natureza jurídica;
- Número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do Fundo, que deve estar registrado como Fundo Público (código 120-1);
- Número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do responsável legal pela emissão da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), geralmente o gestor contábil ou contador autorizado pela Prefeitura.

Além disso, o Certificado Digital do órgão público vinculado ao Fundo precisa estar válido, e o gestor contábil deve ter acesso a um computador com a configuração necessária para instalar e usar o Programa Gerador de Declaração (PGD) da DBF. É importante destacar que a DBF deve conter informações tanto sobre doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) como ao Fundo dos Direitos da Pessoa Idosa (FDPI). Caso sejam enviadas DBF separadas para o FDCA e para o FDPI, uma delas será considerada inválida.

²⁰ Mais informações em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/declarar-beneficios-fiscais>.

²¹ Ver em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/download/receitanet/download-do-programa-receitanet>.

4.3. Elaboração de Termos de Cooperação entre o Conselho e os doadores

Considerando a natureza jurídica do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) como conta pública, não é exigida a formalização de contrato ou convênio entre o doador (pessoa física ou jurídica) e o ente público gestor — representado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) — para a realização de doações ao Fundo. A celebração de instrumentos formais, como contratos ou convênios, aplica-se exclusivamente a doações feitas diretamente a organizações privadas, o que não se configura no caso de aportes ao FMDCA.

Entretanto, a Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) prevê, em seu artigo 12, § 2º, a possibilidade de que doadores indiquem, dentre as ações ou entidades previamente autorizadas pelo CMDCA, aquelas em que desejam ver aplicados os recursos destinados. Nesses casos, se a indicação for aceita, poderá ser firmado Termo de Compromisso entre o Conselho e o doador, formalizando a decisão e o compromisso com sua execução.

Cabe ao CMDCA definir os critérios e as condições para celebração desses Termos de Compromisso, os quais não substituem nem se sobrepõem aos marcos legais vigentes — como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as leis que regulam os Fundos e as IN-RFBs — nem podem atribuir aos doadores funções ou responsabilidades não previstas em lei. A aplicação dos recursos deve sempre obedecer aos Planos Municipais de Ação e de Aplicação dos Recursos, integrados à Lei Orçamentária do município.

Por outro lado, a celebração facultativa de Termos de Compromisso entre o Conselho e os doadores privados pode representar um mecanismo relevante de transparência e corresponsabilidade. Esses instrumentos reforçam o compromisso ético com os objetivos legais do Fundo, promovem a confiança entre os setores público e privado, e fortalecem a sustentabilidade e a efetividade das ações financiadas com os recursos doados.

4.4. Transferências de recursos e de despesas autorizadas pelo Conselho

O gestor contábil do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) deverá monitorar o ingresso de receitas, executar o pagamento de despesas e emitir empenhos, cheques e ordens de pagamento²².

Para que possa realizar empenhos de despesas, o gestor contábil deve dispor das deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), registradas em ata, que os autorizem. Por seu turno, o CMDCA deve solicitar por ofício ao gestor contábil que realize cada pagamento. Essas solicitações devem estar amparadas na descrição dos custos de execução de cada programa ou projeto, detalhada no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo.

Caso ocorram ingressos de valores no Fundo que não tenham sido anteriormente previstos e incluídos da Lei Orçamentária Anual (LOA),

o gestor contábil deve informar de imediato o CMDCA para que este encaminhe ao Poder Executivo solicitação para que a Câmara Municipal aprove projeto de lei complementar para inclusão desses valores na LOA sob a forma de Crédito Adicional (em conformidade com as normas da Lei nº 4.320/1964). Este procedimento é obrigatório para garantir que os recursos possam ser posteriormente movimentados e ter sua utilização informada na prestação de contas anual. A Resolução nº 137/2010, artigo 8º, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), reitera que as providências administrativas necessárias à liberação dos recursos, após a deliberação do Conselho, devem observar o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, sem prejuízo do efetivo e integral respeito às normas e aos princípios relativos à administração dos recursos públicos.

²² Essas atribuições estão especificadas na Resolução nº137/2010, artigo 21, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

4.5. Acompanhamento da execução financeira das ações financiadas pelo Fundo

O gestor contábil deve solicitar e receber relatórios de prestação de contas das organizações executoras, cuja elaboração deve estar prevista nos Termos de Colaboração celebrados para a execução dos programas ou projetos. As prestações de contas devem ser analisadas em face dos Planos de Trabalho, dos cronogramas de execução das ações e dos parâmetros orçamentários estabelecidos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo e nos Termos de Colaboração que regularam os repasses de recursos.

Acompanhamento semelhante deve ocorrer nos casos de ações que venham a ser executadas por organizações governamentais com o suporte de recursos do Fundo. Despesas com recursos do Fundo efetuadas por órgãos públicos devem obedecer à Lei Federal nº 8.666/1993, que rege o processo de aquisição de mercadorias e a contratação de serviços. Nesses casos, as licitações devem ser realizadas com o grau de prioridade determinado pela Constituição Federal, para que seja garantida a eficiência e a celeridade necessárias, e sejam evitados atrasos na execução de ações muitas vezes urgentes para a proteção de crianças e adolescentes.

A Lei nº 13.019/2014, do Marco Regulatório das

Organizações da Sociedade Civil (MROSC) define normas para prestação de contas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O artigo 63, § 1º, afirma que por ocasião da celebração das parcerias, a Administração Pública deve fornecer manuais que orientem as OSCs na prestação de contas, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos. Este procedimento é especialmente recomendável no caso de parcerias que envolvam transferências de recursos do Fundo para organizações que, embora qualificadas para prestar atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco, nem sempre possuem setores ou profissionais com larga experiência em gestão administrativa e financeira.

Os artigos 64 e 66 da lei referida detalham os elementos que devem estar presentes nos relatórios de prestação de contas a serem elaborados pelas organizações. No que se refere à execução financeira (foco da avaliação a ser realizada pelo gestor contábil), os relatórios deverão conter dados financeiros que permitam a avaliação do nexos de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas, ou seja, elementos que evidenciem os vínculos entre a real destinação das despesas e os fatos relatados.

4.6. Elaboração de relatórios periódicos e balanço anual sobre a situação financeira do Fundo

O gestor contábil deve manter uma articulação permanente com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), apresentando periodicamente relatórios financeiros e balancetes essenciais para o monitoramento da execução orçamentária e para a avaliação dos resultados das ações financiadas com os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Nos termos da Resolução nº 137/2010, artigo 21, inciso VII, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o gestor contábil tem a obrigação de apresentar, trimestralmente ou sempre que solicitado pelo CMDCA, análises e avaliações da situação econômico-financeira do Fundo, com base em balancetes e relatórios de gestão.

No final de cada exercício, o gestor deve elaborar o Balanço Geral do Fundo, que após análise e aprovação pelo CMDCA, deve ser encaminhado formalmente ao Poder Executivo Municipal, ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público (MP), em cumprimento às normas de controle e transparência da gestão pública.

O saldo financeiro positivo apurado no balanço não se perde, devendo ser integralmente transferido para o exercício seguinte, como crédito do próprio Fundo, conforme determina o artigo 73 da Lei nº 4.320/1964 e reforçado pelo artigo 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)). Isso significa que os recursos vinculados a uma finalidade específica, como é o caso dos fundos especiais, devem ser aplicados exclusivamente ao objetivo para o qual foram destinados, independentemente do exercício que ingressaram.

Com base na análise dos resultados físicos e financeiros, realizada com o apoio do gestor contábil, o CMDCA deve cumprir a determinação do artigo 260-I do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), garantindo ampla transparência à sociedade por meio da divulgação anual da lista dos projetos financiados, dos valores repassados às organizações executoras e dos resultados alcançados.

PARTE V

Alinhamento da gestão dos Fundos às normas de parcerias estabelecidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

Este capítulo descreve as etapas e normas que, segundo o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), devem ser observadas para o planejamento,

desenvolvimento e controle de parcerias que tenham como fonte de financiamento o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). São elas:



5.1. Planejamento do chamamento público

O primeiro passo fundamental para atingir esse objetivo é a existência de um processo prévio de planejamento, que defina de forma clara e consistente as necessidades e prioridades que cada parceria deverá atender. Esse planejamento é uma das responsabilidades centrais do Conselho Nacional dos Direitos da

Criança e do Adolescente (CMDCA). Cabe a ele estabelecer as prioridades do município relacionadas aos direitos de crianças e adolescentes, definir as ações necessárias para atender a essas prioridades e identificar os recursos financeiros requeridos. Esta etapa inclui as seguintes atividades:



5.1.1. Etapas para a elaboração do diagnóstico local da infância e adolescência

O diagnóstico municipal sobre infância e adolescência é um instrumento fundamental para subsidiar o planejamento das políticas públicas e a definição das prioridades de atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Seu objetivo é identificar

a situação dos direitos de crianças e adolescentes no município, mapeando demandas, vulnerabilidades, ameaças, violações e as ofertas existentes de serviços, programas e ações de proteção, promoção e defesa desses direitos.

Etapa 1 - Criação da Comissão Permanente de Diagnóstico e Planejamento

O CMDCA deve instituir formalmente um grupo técnico responsável por conduzir o processo de elaboração do diagnóstico, com participação de conselheiros, representantes das Secretarias Municipais e, se possível, apoio técnico especializado (universidades e órgãos de pesquisa, entre outros).

Etapa 2 - Levantamento e análise de dados sobre a situação de crianças e adolescentes no município

É necessário delimitar:

- ♦ Quais fontes serão utilizadas para a formulação do quadro referencial inicial (bases oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Censo Escolar, o *Observatório da Criança e do Adolescente* etc.);
- ♦ Quais dimensões serão analisadas (educação, saúde, assistência social, proteção, cultura, esporte, trabalho, convivência familiar etc.);
- ♦ Se haverá recorte territorial (bairros, distritos, áreas rurais);
- ♦ Se será um diagnóstico amplo ou focado

em temas específicos (por exemplo, violência, acolhimento, trabalho infantil, evasão escolar).

Etapa 3 – Identificação e análise dos problemas que atingem as crianças e os adolescentes e da situação do SGDCA no município

Levantamento de dados junto a diferentes instituições do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA):

- ♦ Como registros das Secretarias Municipais (Assistência Social, Educação, Saúde, Esporte, Cultura etc.), Conselhos Tutelares, Ministério Público (MP), Vara da Infância e da Juventude, serviços de acolhimento e entidades da sociedade civil;
- ♦ A partir do levantamento, elaborar um panorama geral sobre a incidência de ameaças e violações de direitos que atingem crianças e adolescentes.

Etapa 4 – Formulação e aprovação de propostas de ação para a política de atendimento e o fortalecimento do SGDCA

A partir da análise dos dados, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) deve sistematizar:

- ♦ Quais são os principais problemas e violações de direitos no município;
- ♦ Quais as principais causas da ocorrência

dessas violações;

- ◇ Onde estão as maiores vulnerabilidades (territórios e grupos);
- ◇ Quais são as principais fragilidades da rede de proteção e dos serviços;
- ◇ Quais serviços ou programas que atuam para o enfrentamento desses problemas já existentes no município.

Após isto, a Comissão deverá elaborar propostas de ação, considerando:

- ◇ Expansão da oferta de serviços e programas em áreas com baixa cobertura ou onde há demanda não atendida, garantindo maior equidade no acesso;
- ◇ Desenvolvimento de iniciativas voltadas a grupos com direitos violados, especialmente em regiões que carecem de políticas públicas específicas ou cuja resposta institucional é insuficiente;
- ◇ Formação continuada de profissionais da rede local, com foco no aprimoramento das estratégias de abordagem, acolhimento, atendimento e prevenção;
- ◇ Estruturação e implementação de protocolos integrados que favoreçam a articulação

entre instituições e programas da rede de proteção, promovendo maior efetividade no funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD-CA).

Etapa 5 – Inclusão de Programas de Trabalho no Orçamento Municipal

As propostas aprovadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) devem ser encaminhadas ao Poder Executivo no formato de Programas de Trabalho para inclusão na Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte:

- ◇ A inclusão no orçamento garante a previsão de recursos para executar as ações;
- ◇ A execução depende da disponibilidade dos recursos no início do ano;
- ◇ O planejamento deve ser revisto anualmente, com base nos resultados e nas novas demandas;
- ◇ O objetivo é consolidar uma gestão democrática e eficaz da política para crianças e adolescentes.

5.1.2. Modalidades de parceria: colaboração, fomento e cooperação

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) estabelece diferentes modalidades de parceria, que variam conforme a origem da proposta da ação — seja da Administração Pública ou da sociedade civil — e se há ou não necessidade de transferência de recursos financeiros para a execução da ação. Independentemente da modalidade escolhida, a realização da parceria depende da elaboração prévia de um Plano de Trabalho, que deve detalhar a finalidade da ação e os critérios que orientarão sua execução.

De acordo com o artigo 2º do MROSC, as parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) podem assumir três modalidades:

- **Termo de Colaboração:** Utilizado quando a iniciativa parte da Administração Pública, com a transferência de recursos financeiros para que a Organização da Sociedade Civil (OSC) execute ações de interesse público;
- **Termo de Fomento:** Aplicado quando a proposta é apresentada pela Organização da Sociedade Civil (OSC) e aceita pela Administração Pública, também com repasse de recursos financeiros;
- **Acordo de Cooperação:** Destinado às parcerias em que não há transferência de recursos financeiros, independentemente de quem propõe a iniciativa.

Nas parcerias financiadas com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), a modalidade “Termo de Colaboração” deve ser adotada sempre que as ações forem previamente definidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Com base nas prioridades do Plano de Ação e no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, o Conselho define as ações ou serviços a serem executados e solicita à Administração Pública Municipal a abertura do processo de chamamento público. Essa modalidade pressupõe uma gestão proativa do Fundo por parte do CMDCA, que deve estabelecer critérios, parâmetros e requisitos que orientem a apresentação de propostas pelas OSCs, assegurando que estejam alinhadas às prioridades e aos objetivos previamente definidos.

Já a modalidade “Termo de Fomento” deve ser usada para apoiar propostas formuladas pelas OSCs e apresentadas ao Conselho, que avaliará sua relevância e prioridade para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. As OSCs podem conhecer problemas e necessidades locais ainda não identificados pelo Conselho e, por meio do fomento, o Conselho estimula essas organizações a apresentarem propostas, ampliando sua capacidade de reconhecer prioridades e orientar a realização de chamamentos públicos para parcerias.

É importante destacar que, em ambas as modalidades, o MROSC exige a realização de chamamento público para a seleção das OSCs que executarão as ações priorizadas. Após a implementação do MROSC, alguns Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) têm entendido que as parcerias com recursos do Fundo devem ser sempre estruturadas pela modalidade “Fomento”. Essa interpretação decorre de prática comum em muitos municípios, na qual o Conselho apenas recebe propostas formuladas pelas OSCs, sem estabelecer previamente critérios que orientem a formulação dessas propostas. Contudo, dispondo de diagnóstico local e Plano de Ação com prioridades definidas, o Conselho deve planejar chamamentos públicos para a execução de Planos de Trabalho propostos por ele, estruturando as parcerias pela modalidade “Colaboração”. Paralelamente, pode-se adotar a modalidade “Fomento” para apoiar propostas originadas da sociedade civil.

Por fim, o MROSC ressalta a necessidade de clareza e consistência na definição do objeto das parcerias: quanto mais precisos forem os problemas e prioridades a serem enfrentados pela ação, mais organizados serão os chamamentos públicos e maior a chance de seleção adequada das OSCs que poderão alcançar os objetivos estabelecidos.

Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS)

O artigo 18 do MROSC instituiu o **Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS)**, que permite a OSCs, movimentos sociais ou

cidadãos submeterem propostas ao Poder Público com vistas à análise da viabilidade de abertura de chamamento público para a celebração de parceria. De acordo com o artigo, a proposta apresentada deve estar fundamentada em três eixos obrigatórios:

- **Indicação do interesse público envolvido**, explicitando o benefício coletivo decorrente da ação;
- **Diagnóstico da realidade que se pretende transformar**, aperfeiçoar ou desenvolver, com base em dados e informações que justifiquem a necessidade de intervenção;
- **Análise da viabilidade**, contendo estimativas dos custos, dos benefícios e dos prazos necessários para a execução da ação proposta.

Propostas encaminhadas pelas OSCs para possível financiamento com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescentes (FDCA) devem ser examinadas pelo CMDCA, que avaliará sua relevância para o município e decidirá sobre a abertura do edital de chamamento público. Caso a decisão seja favorável, poderão participar do edital todas as OSCs que atendam aos critérios de elegibilidade estabelecidos pela Comissão de Seleção, instituída pela Administração Municipal, com base no MROSC, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na lei municipal que regula o funcionamento do Fundo.

O artigo 21 do MROSC estabelece as seguintes normas a serem observadas por Conselhos e OSCs em relação ao PMIS:

- A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) não dispensa a convocação por meio de chamamento público para a celebração de parceria. Ou seja, as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) podem encaminhar propostas para possível financiamento a qualquer momento, mas a escolha da organização parceira será sempre feita por chamamento público, aberto a todas as OSCs que preencham os requisitos previstos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC);
- A apresentação de propostas por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse

Social (PMIS) não implica automaticamente a realização de chamamento público; este só será instituído se a proposta for considerada relevante e prioritária pelo Conselho e pela Administração Pública;

- A utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) por uma Organização da Sociedade Civil (OSC) não impede sua participação em chamamentos públicos subsequentes;
- A realização de chamamento público ou a celebração de parceria não está condicionada à prévia realização de Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS).

5.1.3. Elaboração do Plano de Trabalho: base fundamental para o desenvolvimento das parcerias

De acordo com o artigo 16 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), as parcerias formalizadas por meio do Termo de Colaboração devem ser estruturadas com base em **Planos de Trabalho** formulados pela Administração Pública, cabendo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) indicar as prioridades, os parâmetros e os elementos que orientarão sua execução.

O Plano de Trabalho é o instrumento fundamental que orienta a execução da parceria entre a Organização da Sociedade Civil (OSC) e o Poder Público, devendo ser anexado ao **Termo de Celebração da Parceria**, conforme estabelece o artigo 42, parágrafo único, do MROSC. A sua elaboração deve ser realizada com o máximo de

detalhamento e precisão técnica, garantindo a clareza necessária para o desenvolvimento, monitoramento e avaliação das ações previstas.

Por sua vez, o artigo 17 da mesma lei estabelece que, no caso do **Termo de Fomento**, a iniciativa parte das OSCs, cabendo ao CMDCA avaliar a aderência, a pertinência e a consistência técnica das propostas. Mesmo sendo propostas originárias da sociedade civil, elas devem ser consolidadas com base nos parâmetros definidos pelo Conselho, de modo a assegurar que estejam alinhadas às necessidades do território e às diretrizes das políticas públicas.

O Plano de Trabalho, seja qual for a modalidade de parceria, deve conter diagnóstico da realida-

de, definição de metas, atividades, metodologia, cronograma e critérios para monitoramento e avaliação dos resultados.

A elaboração deste plano deve considerar dados e informações sobre o município, de forma a garantir coerência entre os problemas identificados, as ações propostas e os resultados pretendidos.

Conforme estabelecem o artigo 24 do MROSC e o Decreto nº 8.726/2016, os editais devem delimitar claramente o objeto da parceria, o território de atuação e o público a ser atendido, além de fazer referência expressa às políticas setoriais, planos ou programas públicos correspondentes, como o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente e o Decreto nº 6.481/2008, que trata das piores formas de trabalho infantil (Lista TIP). Por exemplo, um edital voltado ao enfrentamento do trabalho infantil deve apresentar informações sobre:

- O perfil das crianças e dos adolescentes do município com histórico de envolvimento em trabalho infantil e dos grupos familiares a que pertencem;
- As modalidades de trabalho infantil reconhecidas no município (trabalho doméstico; trabalho nas ruas, nas feiras, ou em atividades formais ou informais em áreas de comércio, serviço ou indústria; atividades classificadas pela legislação como piores formas de trabalho infantil, que trazem riscos à saúde e à integridade mental e moral de quem as realiza etc.);

- Os territórios mais vulneráveis (áreas do meio urbano, distritos e meio rural);
- As estratégias necessárias para enfrentar o problema, incluindo ações junto aos familiares responsáveis com vistas ao fortalecimento de suas capacidades protetivas; ações junto aos agentes das cadeias produtivas nas quais o trabalho infantil tem sido verificado; e ações junto aos agentes do sistema de proteção jurídico-social existentes no município (como o Conselho Tutelar, a Promotoria do Ministério Público, a Vara de Justiça e os órgãos de Segurança Pública).

Conforme o artigo 46 do MROSC, é garantido que os recursos repassados às OSCs possam cobrir não apenas os custos diretamente relacionados à execução de atividades, como também despesas com pessoal, encargos, custos operacionais, investimentos e eventuais adaptações de acessibilidade, quando necessárias. Dessa forma, assegura-se que as parcerias sejam sustentáveis, eficientes e alinhadas às diretrizes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Os Planos de Trabalho a serem anexados ao Termo de Celebração das parcerias, especialmente para ações que se enquadram nas modalidades 1 e 2 indicadas anteriormente — as quais envolvem atendimento direto a crianças e/ou adolescentes, tais como serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, acompanhamento de medidas socioeducativas, prevenção e erradicação do trabalho infantil e acolhimento institucional — devem detalhar necessariamente os seguintes aspectos:

1. Descrição detalhada da realidade objeto da parceria

Apresentação clara das condições sociais, econômicas e territoriais que justificam a ação, com enfoque nas demandas específicas do público-alvo;

2. Objetivos específicos a serem alcançados

Definição precisa dos resultados esperados da ação, com metas quantitativas e qualitativas que possam ser monitoradas e avaliadas;

3. Caracterização do público beneficiário

Descrição do perfil das crianças e dos adolescentes a serem atendidos, incluindo faixas etárias, vulnerabilidades específicas, localização geográfica e eventuais grupos prioritários;

4. Descrição das atividades a serem realizadas

Detalhamento das ações e serviços a serem executados pela Organização da Sociedade Civil (OSC), incluindo metodologias aplicadas, estratégias de intervenção e cronograma de execução;

5. Localização das ações

Indicação clara dos territórios, bairros ou unidades em que as atividades serão desenvolvidas, garantindo foco nos locais de maior vulnerabilidade e necessidade;

6. Recursos humanos e materiais

Identificação da equipe técnica responsável pela execução, suas qualificações, bem como descrição

dos recursos materiais, infraestrutura e equipamentos necessários;

7. Orçamento detalhado

Estimativa de custos para a execução das atividades, discriminando despesas de custeio, investimentos e demais recursos financeiros necessários, compatíveis com a programação orçamentária;

8. Indicadores de monitoramento e avaliação

Definição dos indicadores quantitativos e qualitativos que serão utilizados para acompanhar o desenvolvimento das ações e medir o alcance das metas estabelecidas;

9. Procedimentos para prestação de contas e transparência

Estabelecimento das rotinas para registro e reporte financeiro e físico das atividades, incluindo prazos, formatos e responsabilidades;

10. Articulação intersetorial e parcerias locais

Descrição das estratégias para cooperação com outras instituições, órgãos públicos, redes locais e famílias, visando potencializar o impacto das ações;

11. Plano de contingência e gestão de riscos

Previsão de mecanismos para enfrentar dificuldades e garantir a continuidade das ações, incluindo protocolos para eventuais imprevistos.

Essa detalhada composição do Plano de Trabalho integrado ao Termo de Celebração é fundamental para assegurar o controle normativo, a eficácia da execução, o acompanhamento rigoroso e a avaliação transparente da parceria, conforme preconizado no artigo 42 do MROSC.

Os membros do Conselho, especialmente os que representam políticas setoriais e programas cujo conteúdo está diretamente associado ao Plano de Trabalho do edital em questão, devem dispor de conhecimento e experiência profissional adequados para definir as linhas básicas do Plano de Trabalho, ou de capacidade para mobilizar a contribuição, para a realização dessa tarefa, de profissionais que atuam nos órgãos técnicos, serviços ou organizações aos quais a temática em questão está diretamente associada.

Assim, por exemplo, o planejamento de um edital que tenha como objeto a implantação de um programa de prevenção de abuso sexual e atendimento de crianças e adolescentes que tenham sofrido esse tipo de violência deve contar com a contribuição de conselheiros e profissionais que atuam na área da Saúde, e que tenham experiência com práticas como

o reconhecimento de evidências de violência sexual praticada contra crianças e adolescentes, e com formas de acolhimento, tratamento e orientação dos públicos a serem atendidos. Deve contar, também, com a contribuição de conselheiros e profissionais da área da Assistência Social, que conheçam ou tenham atuado no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (que tem entre seus focos a prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce entre adolescentes de 15 a 17 anos de idade) ou no Serviço Especializado em Abordagem Social (que inclui entre suas atividades a busca ativa para identificar, nos territórios locais, a incidência de exploração sexual contra crianças e adolescentes).

Para que esse processo de planejamento seja efetivo, os órgãos gestores das políticas setoriais do município deverão estar adequadamente representados no Conselho Municipal, e a importância desse Conselho como instância de deliberação e controle das políticas de garantia dos direitos da criança e do adolescente, e como responsável pelo planejamento e pela realização de chamamentos públicos que envolvam recursos do Fundo, deve ser reconhecida e valorizada pela Administração Municipal.

5.1.4. Situações em que o chamamento público não é exigível

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) estabelece hipóteses em que a realização do chamamento público pode ser dispensada. A análise dessas hipóteses deve ocorrer na etapa de planejamento da parceria, com fundamentação técnica, jurídica e documental que comprove a pertinência, a necessidade e a legalidade da dispensa. Essa decisão deve estar devidamente formalizada e acompanhada de documentação comprobatória, nos termos dos artigos 30, 31 e 32 do MROSC.

Hipóteses de dispensa previstas no artigo 30

Os incisos I e II autorizam a dispensa do chamamento público em casos de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público por prazo superior a 180 dias, e em situações de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social. Já o inciso III permite a dispensa quando se tratar da execução de programas de proteção a crianças e adolescentes em situação de ameaça e comprometimento da sua segurança. Neste contexto, especialmente em situações de grave violação de direitos que representem risco a integridade física e mental de crianças e adolescentes, o órgão gestor ou o Conselho de Direitos pode, de forma fundamentada, deliberar pelo encaminhamento direto de recursos a Organizações da Sociedade Civil (OSCs), sem a exigência de chamamento público prévio.

Estão enquadradas neste inciso ações como as desenvolvidas no âmbito do **Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)**, instituído pelo Decreto nº 9.579/2018. O programa tem por finalidade proteger crianças e adolescentes que se encontram sob ameaça grave, especialmente por envolvimento, direto ou indireto, em contextos de violência, conflitos territoriais, atividades ilegais ou atuação de grupos criminosos, buscando assegurar sua integridade física, psicológica e social por meio de medidas sigilosas e proteção integral.

Outros exemplos incluem a proteção a crianças e adolescentes vítimas de violência física intra-familiar que necessitam de afastamento temporário ou definitivo, e a proteção de crianças submetidas às piores formas de trabalho infantil, como exploração sexual comercial, trabalho industrial insalubre ou aliciamento para o tráfico de drogas — todas situações que colocam em risco severo a saúde e a integridade desses públicos.

Considerando o caráter especial do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), que deve priorizar ações destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco ou violação de direitos, o Conselho poderá, diante de evidências da urgência e gravidade da situação, optar pela escolha direta e repasse de recursos a uma OSC capacitada para a intervenção, sem necessidade de chamamento público. Para isso,

o Conselho deve contar com informações atualizadas sobre as condições e capacidades das OSCs existentes, obtidas por meio do registro e acompanhamento periódico dessas organizações, conforme determina o artigo 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Hipótese do inciso VI – Credenciamento prévio

O artigo 30, inciso VI, do MROSC também prevê a possibilidade de dispensa do chamamento público para parcerias destinadas à execução de atividades vinculadas às políticas públicas de Educação, Saúde e Assistência Social, desde que a OSC esteja previamente credenciada junto ao órgão gestor da respectiva política. É importante destacar que:

- O credenciamento deve seguir edital específico, com critérios objetivos, públicos e isonômicos;
- É necessário garantir a transparência, a isonomia e a adequada fiscalização dos serviços prestados.

No contexto da política de Assistência Social, muitas OSCs cadastradas nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) também estão registradas nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), pois executam serviços como:

- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);
- Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas);

- Programas socioeducativos em meio aberto.

Assim, quando a continuidade desses serviços depender, ainda que parcialmente, de recursos do FDCA, o CDCA pode, mediante justificativa formal, autorizar o repasse sem chamamento público, observando a mesma regra de credenciamento prévio.

Hipótese do artigo 31 – Inviabilidade de competição

O artigo 31 do MROSC autoriza a dispensa do chamamento em casos de inviabilidade de competição, seja pela natureza singular do objeto, seja porque as metas da parceria só podem ser cumpridas por uma entidade ou organização específica.

Caracterização da natureza singular:

- Demanda por serviços ou metodologias exclusivas, ou seja, se houver apenas uma Organização da Sociedade Civil (OSC) reconhecida para essa atuação, o chamamento poderá ser dispensado;
- Atendimento a públicos específicos, como crianças e adolescentes com deficiências múltiplas, com transtornos severos, ou vítimas de violências complexas que exigem metodologias especializadas;
- Serviços que demandam tecnologia social própria, reconhecida, certificada e não replicável no curto prazo.

Em municípios pequenos, pode haver uma única organização social qualificada para um serviço prioritário, como atendimento a crianças e adolescentes com deficiência. Nessa situação, o chamamento poderá ser dispensado com base nessa singularidade. Também é cabível em casos de atendimento especializado a adolescentes em situação de rua, que não aderem a programas convencionais e necessitam de metodologias específicas de intervenção e reintegração comunitária.

Procedimentos obrigatórios – artigo 32 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)

Independentemente da hipótese, o artigo 32 determina que a dispensa do chamamento público deve ser justificada pelo administrador público e publicada em meios oficiais de comunicação. No caso do FDCA, o Conselho deve fornecer subsídios que fundamentem a justificativa, demonstrando explicitamente a singularidade do objeto da parceria ou a inexistência de outras entidades capazes de atingir as metas previstas.

A dispensa do chamamento não exime o cumprimento dos demais dispositivos do MROSC, especialmente no que se refere à formalização do Termo de Colaboração ou de Fomento, à exigência do Plano de Trabalho, à prestação de contas, à execução financeira e ao monitoramento da parceria.

Requisitos complementares essenciais:

- O Conselho do Direito da Criança e do Adolescente (CDCA) deve manter atualizado o cadastro das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), com informações sobre sua capacidade técnica, serviços ofertados e regularidade documental, conforme determina o artigo 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- As deliberações que envolvem dispensa de chamamento devem constar em ata, acompanhadas da manifestação técnica e jurídica, quando for o caso;
- Deve-se priorizar o controle social, assegurando que os recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) sejam direcionados a ações que efetivamente promovam a proteção integral de crianças e adolescentes em situação de risco ou violação de direitos.

5.2. Especificação da programação orçamentária e definição do valor de referência

Do valor de referência para a execução das ações

O artigo 24, § 1º, inciso VI, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelece que o edital de chamamento público deve especificar “o valor previsto para a realização do objeto”. Complementarmente, o artigo 9º, inciso V, do Decreto Federal nº 8.726/2016, determina que o edital deverá indicar “o valor de referência para a realização do objeto, no Termo de Colaboração, ou o teto, no Termo de Fomento”, documentos que formalizam a celebração da parceria com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) selecionadas.

Observa-se, contudo, que muitos editais para seleção de projetos financiados com recursos provenientes dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCAs) têm adotado como “valor previsto” aquele apresentado pelas OSCs participantes, enquanto o “valor de referência” corresponde ao montante disponível no Fundo ou aos valores captados junto a doadores – pessoas físicas ou jurídicas – que podem destinar recursos ao Fundo com dedução no Imposto de Renda Devido.

Essas normas, portanto, incentivam os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) a adotarem uma postura mais proativa na gestão do Fundo, buscando estimar de modo claro, consistente

e fundamentado os custos necessários para a execução dos programas e projetos voltados à proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Para tanto, recomenda-se que o Conselho avance na sistematização gradual de dados e informações relativas aos custos anuais dos serviços, programas ou projetos prioritários, especialmente aqueles alinhados às linhas de ação da política de atendimento previstas no artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Exemplos dessas ações incluem acolhimento institucional, acolhimento familiar, acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto, serviços de proteção a crianças em situação de trabalho infantil, programas de profissionalização e inclusão de adolescentes no trabalho protegido e educativo, bem como iniciativas de prevenção ao uso de substâncias psicoativas entre crianças e adolescentes.

Além disso, conforme será detalhado posteriormente, o MROSC destaca a importância do controle rigoroso da execução financeira das parcerias. Esse controle não se limita à aferição dos gastos efetivamente realizados, mas tem como objetivo também fornecer subsídios técnicos e financeiros que permitam estabelecer valores de referência realistas e adequados para a execução das ações que serão objeto dos editais de chamamento público vinculados ao Fundo Municipal. Esses valores devem ser contemplados nos Planos de Trabalho previstos no artigo 22 do MROSC, garantindo maior transparência, efici-

ência e efetividade na aplicação dos recursos públicos destinados à infância e à adolescência.

Especificação da programação orçamentária que viabiliza a parceria

O artigo 24, § 1º, do MROSC estabelece que o edital de chamamento público deve especificar a “programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria”. Esse dispositivo indica que a programação orçamentária deve ser compreendida não apenas como a indicação da fonte de recursos públicos — no caso, o FMDCA —, mas também como a referência ao Programa de Trabalho ao qual os recursos estão vinculados. A programação orçamentária deve contemplar:

- A descrição da **ação ou atividade pública** que será objeto da parceria, de acordo com a legislação orçamentária vigente;
- A especificação do **recurso financeiro alocado**, incluindo o código da ação, da fonte de recurso e da dotação orçamentária correspondente;
- A **compatibilidade entre a ação programada no orçamento público** e os objetivos da parceria a ser celebrada, assegurando o alinhamento com as diretrizes do Plano de Ação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e do Plano Plurianual (PPA).

Na prática, isso significa que o edital deve detalhar não apenas a origem dos recursos, mas também a finalidade pública a ser atendida, vinculada às metas e prioridades definidas no Orçamento Municipal e nos instrumentos de planejamento.

Os demonstrativos das despesas da programação orçamentária devem estar anexados à lei orçamentária aprovada, especialmente à Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesses demonstrativos, as despesas previstas são classificadas conforme o **órgão público** e a **unidade orçamentária** a que se vinculam, além da **classificação funcional-programática** de cada despesa²³.

No caso dos recursos destinados à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o órgão público a ser indicado é a Secretaria Municipal à qual o Conselho e o FMDCA estão vinculados administrativamente, e a unidade orçamentária é o próprio Fundo Municipal. A programação deve especificar a função à qual a despesa está associada (por exemplo, Assistência Social) e o programa que será financiado (por exemplo, programa de acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa), acompanhado do valor previsto para sua execução.

Entretanto, é comum, em diversos entes federativos, que o Fundo seja indicado de forma genérica como unidade orçamentária para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sem detalhamento explícito dos Programas de Trabalho que esses recursos financiarão, nem das previsões orçamentárias para cada um deles.

²³ Classificação programática e demais detalhamentos sobre orçamento poderão ser encontrados em Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. De Olho no Orçamento Criança. São Paulo: 4ªed., 2026.

As normas básicas para elaboração e controle dos orçamentos públicos nos entes federativos brasileiros foram instituídas pela Lei Federal nº 4.320/1964. O artigo 2º dessa lei determina que “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o Programa de Trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. Essa legislação lançou os fundamentos do conceito de **orçamento-programa**, que ainda busca consolidação na gestão pública brasileira, ou seja, a ideia de que os orçamentos públicos devam explicitar os programas de ação nos quais os recursos serão aplicados.

Dessa forma, a especificação da programação orçamentária não deve limitar-se à indicação do órgão que realizará a despesa ou à denominação genérica do objeto, mas também detalhar o Programa de Trabalho correspondente, incluindo justificativa, forma da ação, público-alvo e resultados esperados. Esse conceito aproxima-se do conceito de Plano de Trabalho previsto no MROSC, que é o instrumento básico para orientar a execução e o controle das parcerias.

Para que a programação orçamentária que autorizará e viabilizará a parceria tenha respaldo legal, é imprescindível que na fase de planejamento do edital, o Conselho Municipal, com o apoio da Administração Pública, encaminhe o programa de trabalho objeto da parceria, acompanhado da previsão orçamentária correspondente, para inclusão na LOA do município. Assim, estará cumprida a pré-condição para a realização do chamamento público prevista no artigo 24 do MROSC.

Caso o programa de trabalho já esteja contemplado no **Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo**, elaborado anualmente pelo Conselho, e as ações previstas nesse plano constem da LOA vigente, o Conselho poderá simplesmente indicar essa situação no edital de chamamento público.

A inclusão do programa de trabalho na LOA facilita a transferência dos recursos do Fundo para a OSC selecionada no chamamento, pois após a seleção, bastará a celebração da parceria por meio do Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, conforme previsto no MROSC.

Para solicitar a inclusão do programa de trabalho na LOA, o Conselho dispõe de duas alternativas:

1. Solicitar sua inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual que estiver sendo elaborado, para apreciação da Câmara Municipal, com previsão de vigência a partir do ano subsequente;
2. Solicitar sua inclusão na Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente, no ano corrente.

A escolha entre essas alternativas dependerá do estágio do calendário anual de aprovação da Lei Orçamentária Municipal e da disponibilidade dos recursos estimados na conta bancária do Fundo (crédito já efetivado ou previsão de ingresso de recursos). No caso da primeira alternativa, recomenda-se que o encaminhamento dos programas para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual seja realizado até meados de agosto, de modo que a Câmara possa apreciá-los, permitindo que a execução das ações seja iniciada no início do ano seguinte.

Sintonizando sua agenda anual de diagnóstico e planejamento ao calendário anual de aprovação das leis orçamentárias municipais, o Conselho estará dando um passo essencial para participar de forma proativa do processo de elaboração dessas leis. Vale destacar que, nesta hipótese, não é necessário que o recurso estimado para a execução do Programa de Trabalho em questão já esteja disponível no Fundo Municipal, pois a programação financeira expressa na Lei Orçamentária é uma previsão que será ou não plenamente confirmada apenas mais à frente.



Cabe destacar que todo orçamento público é sempre uma previsão. Assim, a **especificação da programação** orçamentária, conforme prevista no MROSC, não precisa necessariamente corresponder a recursos já disponíveis na conta corrente do Fundo, mas pode ser uma previsão acerca do ingresso ou captação futura desses recursos, formulada pelo Conselho com base nas prioridades e programas por ele definidos. O ingresso posterior de valores no Fundo (por exemplo, por meio de doações incentivadas realizadas por empresas privadas) poderá confirmar ou não essa previsão, o que poderá demandar revisão dos programas previstos, seja para redução ou ampliação das ações.

Para que as previsões sejam razoáveis, o Conselho deve exercer uma gestão proativa do Fundo, fundamentada no monitoramento

das receitas em exercícios anteriores e em estratégia planejada de mobilização de recursos provenientes de diferentes fontes²⁴.

Quanto à solicitação de inclusão de determinado programa de trabalho na Lei Orçamentária vigente no ano corrente — segunda alternativa —, esta somente poderá ser adotada se houver disponibilidade efetiva, na conta do Fundo, dos recursos necessários à execução do programa em questão. Neste caso, o Conselho, com o suporte do Poder Executivo Municipal, deverá solicitar à Câmara Municipal a autorização para abertura de crédito adicional no orçamento, uma vez que o ingresso dos recursos no Fundo não havia sido previsto na LOA vigente.

Essa alternativa é frequente em municípios onde os Conselhos deliberam sobre transferência de

²⁴ A respeito do tema, ver Parte II, item 2.1.

recursos para organizações locais apenas após o ingresso efetivo de recursos no Fundo, via de regra oriundos de doações privadas. Com a vigência do MROSC, Conselhos que adotem essa prática precisarão, após o ingresso dos recursos, solicitar a abertura de crédito adicional no Orçamento Municipal para viabilizar o chamamento público que validará a escolha da OSC responsável pela operação do programa.

Tal gestão reativa do Fundo decorre, geralmente, da ausência de diagnóstico local prévio e da falta de deliberação sobre prioridades conduzidas pelo Conselho. Assim, diante do ingresso imprevisto de recursos ou da perspectiva de captação por parte de doadores privados, o Conselho necessitará de maior prazo para planejar o chamamento público, realizar o processo seletivo e viabilizar a transferência dos recursos para a execução da ação.

Embora a solicitação de crédito adicional seja legalmente prevista e possa ser empregada em situações de ingresso imprevisto de recursos, a instauração do chamamento público com base em definição prévia de prioridades locais é preferível. Essa abordagem configura uma gestão do Fundo coerente com o exercício proativo da função deliberativa atribuída aos Conselhos Municipais pelo ECA, alinhando a gestão do Fundo aos princípios do MROSC, que visam a efetividade e transparência nas parcerias entre o Estado e as OSCs.

Quanto à possibilidade de realização de chamamento público sem que o programa de trabalho esteja especificado na LOA vigente, o Conselho poderá, em consonância com a Prefeitura Mu-

nicipal, planejar e realizar o chamamento com base em prioridade por ele definida, mesmo que essa prioridade ainda não conste formalmente na LOA e os recursos financeiros para sua execução ainda não tenham ingressado no Fundo. Porém, nesse caso, o Conselho deverá encaminhar, simultaneamente ao chamamento, solicitação para inclusão do programa ou prioridade no Projeto de Lei Orçamentária Anual em elaboração, que vigorará no ano subsequente.

Após a seleção da OSC responsável pela execução do programa de trabalho que deverá estar especificado na LOA do exercício seguinte, a parceria poderá ser celebrada mediante a confirmação do ingresso dos recursos previstos no Fundo.

Importa ressaltar que o artigo 35, inciso II, do MROSC estabelece que a celebração das parcerias depende da existência de “dotação orçamentária” para a execução da parceria. A dotação orçamentária deve ser entendida como o recurso efetivamente disponível em conta para realização da despesa prevista na LOA, enquanto a “programação orçamentária” se refere à previsão do recurso necessário para a realização do programa de trabalho. O MROSC não condiciona a realização do chamamento público à existência da dotação orçamentária confirmada, mas sim à indicação da programação orçamentária que viabilizará a celebração da parceria.

O Decreto Federal nº 8.726/2016 complementa essa ideia ao estabelecer, em seu artigo 9º, § 1º, que em parcerias com vigência plurianual ou firmadas em exercício financeiro subsequente ao da seleção, o órgão público indicará a previsão

dos créditos necessários para garantir a execução das parcerias nos exercícios seguintes. Portanto, o processo de chamamento público pode ocorrer em um ano com vistas à celebração da parceria no ano seguinte, desde que os créditos

necessários estejam previamente previstos. A renovação da parceria nos anos posteriores dependerá da confirmação da dotação orçamentária em cada exercício.

5.3. Seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) por meio de chamamento público

Como descrito anteriormente, a etapa inicial de planejamento do chamamento público deve resultar na definição clara das prioridades e das linhas básicas dos Planos de Trabalho a serem executados por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs). A partir dessa definição, estabelecer-se-ão os critérios que orientarão o desenvolvimento da etapa de seleção das OSCs.

Dessa forma, a participação técnica e proativa do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) na fase preliminar de planejamento o habilita a atuar de maneira efetiva na

etapa subsequente, que corresponde à realização do chamamento público e à avaliação das propostas apresentadas pelas OSCs.

O artigo 35 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) dispõe que a realização do chamamento público é condição indispensável para a celebração de parcerias, salvo nas hipóteses excepcionais de dispensa previstas no próprio MROSC.

A etapa de seleção das OSCs, por meio do chamamento público, compreende as seguintes atividades:



Divulgação do edital de chamamento público

O artigo 26 do MROSC determina que o edital de chamamento público deve ser amplamente divulgado no *site* oficial da Administração Pública na *internet*, com antecedência mínima de 30 dias. Ressalta-se que o conteúdo da divulgação

não deve ser sintético ou genérico, devendo conter os elementos indicados no item 1.2, deste documento, que correspondem ao Plano de Trabalho a ser executado pela OSC selecionada.

O Decreto Federal nº 8.726/2016 reforça que a Administração Pública deve, sempre que possível, utilizar meios adicionais de divulgação, sobretudo quando as parcerias envolvem públicos ou grupos sociais com restrições no acesso às formas tradicionais de comunicação, como indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

No caso dos editais financiados pelos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), a divulgação deverá ocorrer no *site* oficial da Prefeitura Municipal e, quando houver, também no *site* do Conselho Municipal e/ou em outros meios usualmente utilizados pelo Conselho para comunicação com as OSCs atuantes no município.

A recomendação do Decreto Federal nº 8.726/2016 para a adoção de cuidados especiais na divulgação é particularmente relevante, considerando que muitos editais têm como público-alvo crianças e adolescentes residentes em territórios vulneráveis, assentamentos irregulares, comunidades rurais ou ribeirinhas e áreas de risco ambiental ou com altos índices de violência. Nessas situações, as organizações sociais que atuam nesses locais podem não acessar regularmente canais eletrônicos ou meios oficiais de divulgação usados pelas Prefeituras. Portanto, torna-se imprescindível a utilização de estratégias adicionais de divulgação que assegurem a ampla divulgação e o alcance direto dessas organizações.

Formação da Comissão de Seleção

O MROSC estabelece normas específicas para o

processo de escolha das OSCs que celebrarão parcerias para execução de ações com recursos públicos. Esse processo envolve principalmente dois atores: a Comissão de Seleção, responsável por avaliar as propostas apresentadas pelas OSCs e indicar aquela mais apta a executar a ação prevista, e os órgãos técnico e jurídico da Administração Pública, incumbidos de emitir pareceres sobre a viabilidade técnica, financeira e jurídica da parceria.

Conforme o artigo 2º, inciso X, do MROSC, a Comissão de Seleção é definida como um órgão colegiado constituído por ato oficial, garantindo a participação de pelo menos um servidor efetivo da Administração Pública. O artigo 27, § 1º, determina que quando o financiamento for proveniente de fundos específicos, como o FMDCA, a Comissão deve ser constituída pelo respectivo conselho gestor, ou seja, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Ademais, o artigo 35, inciso V, do MROSC, determina que todos os chamamentos públicos devem contar com parecer técnico e jurídico da Administração Pública, emitidos por órgãos competentes que avaliarão a viabilidade da parceria. Essas análises são complementares e não substituem o trabalho da Comissão de Seleção, que detém a responsabilidade de indicar a OSC responsável pela execução da ação e avaliar suas propostas.

Nos casos em que o chamamento público seja realizado por órgãos da administração direta, como Secretarias Municipais, a Comissão de Seleção pode ser composta exclusivamente por

profissionais do mesmo órgão técnico que emitirá o parecer final técnico e financeiro. No entanto, para chamamentos públicos vinculados ao CMDCA e financiados com recursos do FM-DCA, a Comissão de Seleção deve ser formada pelos membros do Conselho.

O órgão técnico será indicado pela Prefeitura conforme a natureza da ação a ser executada. Por exemplo, para atendimento socioeducativo a adolescentes, o órgão técnico pode ser o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas), vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social. Para ações voltadas à atenção à saúde de adolescentes, o órgão técnico poderá ser uma unidade da Secretaria Municipal de Saúde. A Comissão de Seleção, composta por membros do CMDCA, deverá contar com representantes dessas secretarias e membros da sociedade civil com experiência nos temas correspondentes, assegurando uma interação produtiva e qualificada entre a Comissão e o órgão técnico.

Em suma, a Comissão de Seleção realiza a análise e avaliação das propostas das OSCs, indicando a organização mais adequada para firmar a parceria. Os órgãos técnico e jurídico, por sua vez, com base nas informações fornecidas pela Comissão, emitem parecer conclusivo acerca da viabilidade da parceria, promovendo transparência ao processo.

A legislação municipal que regulamenta a Lei nº 13.019/2014 deve assegurar a participação do CMDCA na Comissão de Seleção das propostas financiadas pelos fundos sob sua gestão, assim como a designação, pelo Poder Executivo Muni-

cipal, dos órgãos técnico e jurídico responsáveis pela emissão dos pareceres finais, fundamentados no trabalho da Comissão.

A participação ativa do CMDCA no planejamento do chamamento público facilita o diálogo com a Administração Pública, especialmente no que se refere à interação entre a Comissão de Seleção, o órgão técnico e o órgão jurídico, alinhando as decisões às responsabilidades do Conselho na deliberação e no controle do uso dos recursos do FM-DCA e às prioridades definidas pelos diagnósticos locais e planos formulados.

Portanto, a formação de Comissão de Seleção sem a participação de membros do CMDCA configura desrespeito às normas do MROSC e às regras de funcionamento dos conselhos gestores previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e legislações locais. O Conselho, assim como qualquer cidadão ou organização prejudicada por essa omissão, poderá buscar a correção judicialmente para garantir o pleno exercício de suas atribuições.

Vedações na composição da Comissão de Seleção

O artigo 27, § 1º, do MROSC, determina que a Comissão de Seleção responsável por avaliar propostas financiadas com recursos de fundos específicos, como o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), deve ser constituída pelo conselho gestor do respectivo fundo. Considerando que os CDCAs são instâncias paritárias de planejamento, deliberação e controle de políticas públicas, a Comissão de Seleção deve refletir essa paridade, contando com igual nú-

mero de representantes do governo e da sociedade civil.

O § 2º do artigo 27 estabelece que está vedada a participação na Comissão de qualquer pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público. Essa regra é fundamental para assegurar a imparcialidade do processo de seleção.

É imprescindível que os CDCAs atentem para essa vedação, uma vez que alguns conselheiros podem atuar, ou ter atuado recentemente, em OSCs que participem dos chamamentos públicos locais. Nesses casos, tais conselheiros devem ser afastados da Comissão de Seleção, cabendo ao Conselho indicar outros membros, efetivos ou suplentes, aptos a desempenhar essa função.

Adicionalmente, quando o processo de seleção de propostas for realizado em duas etapas — uma inicial pela Comissão de Seleção que indicará as propostas a serem apoiadas e outra pela plenária do Conselho para deliberação final — é necessário que os conselheiros que tenham vínculo atual ou recente (nos últimos cinco anos) com as OSCs participantes não integrem nenhuma das duas instâncias decisórias. Essa medida é essencial mesmo que as propostas indicadas pela Comissão não sejam da organização à qual o conselheiro está vinculado, pois todas as propostas participam do mesmo processo competitivo.

Dessa forma, o processo decisório final estará protegido contra qualquer suspeição, garantin-

do transparência, imparcialidade e legitimidade na escolha das organizações responsáveis pela execução das ações financiadas pelo Fundo.

Avaliação das organizações e das propostas com base em critérios previamente definidos

A Lei nº 13.019/2014 instituiu o chamamento público, definido no artigo 2º, inciso XII, como “procedimento destinado a selecionar OSC para firmar parceria por meio de Termo de Colaboração ou de Fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”. Este artigo estabelece os princípios fundamentais que devem nortear todo o processo de seleção das OSCs, assegurando transparência, justiça e integridade na escolha das entidades parceiras.

CrITÉRIOS para avaliação das Organizações

O artigo 33 do MROSC estabelece critérios internos de organização e capacidade que as OSCs devem apresentar para celebração de parcerias, incluindo a exigência de “experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria”. Já o artigo 35, inciso III, determina que a celebração da parceria depende da “demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da OSC foram avaliados e são compatíveis com o objeto” da parceria. Assim, a ava-

liação não se limita à análise documental das propostas, mas requer um exame criterioso do perfil institucional e das condições operacionais das OSCs proponentes.

No contexto do FDCA, as OSCs que atuam no atendimento a crianças e adolescentes no município constituem o principal grupo elegível para celebração de parcerias, desde que observados os critérios estabelecidos pelo MROSC para os chamamentos públicos. De acordo com os artigos 90 e 91 do ECA, os CDCAs devem manter registros atualizados sobre a atuação das organizações locais, que desenvolvem programas de proteção e socioeducativos em modalidades como:

- I. orientação e apoio sociofamiliar;
- II. apoio socioeducativo em meio aberto;
- III. colocação familiar;
- IV. acolhimento institucional;
- V. prestação de serviços à comunidade;
- VI. liberdade assistida;
- VII. semiliberdade;
- VIII. internação.

O § 1º do artigo 90 determina que as organizações devem inscrever seus programas no Conselho, que deve manter registro atualizado dessas inscrições e de eventuais alterações. O § 3º estabelece que os programas em execução

devem ser reavaliados a cada dois anos, e a renovação da autorização de funcionamento deve fundamentar-se em critérios como respeito às normas legais específicas, qualidade e eficiência do trabalho realizado, e índices de sucesso na reintegração ou adaptação familiar, especialmente nos programas de acolhimento.

O artigo 91 do ECA reforça que para autorização do atendimento a crianças e adolescentes, as OSCs devem comprovar a qualidade das instalações, a regularidade jurídica e a idoneidade dos dirigentes e funcionários. Ao exercer proativamente o monitoramento das organizações da rede de atendimento, o CMDCA terá informações fundamentais para subsidiar a Comissão de Seleção, conforme previsto no artigo 35, inciso III, do MROSC, na avaliação da compatibilidade entre as finalidades institucionais, a capacidade técnica das OSCs e o objeto dos Planos de Trabalho propostos, selecionando aquelas mais aptas para executar as ações previstas nas parcerias.

Critérios para avaliação das propostas

O artigo 27 do MROSC estabelece o critério básico para a Comissão de Seleção avaliar as propostas das OSCs nos editais de chamamento público: o “grau de adequação de cada proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e ao valor de referência constante do chamamento”. Já o artigo 35 indica os critérios a serem considerados para consolidar a escolha das OSCs, destacando o mérito da proposta em relação à modalidade de parceria, a viabilidade da execu-

ção, o cronograma de desembolso dos recursos e os meios para avaliação física e financeira das ações, em conformidade com as metas estabelecidas.

Esses critérios podem ser sintetizados em três eixos principais:

- **Qualidade técnica** da proposta;
- Consistência do **planejamento orçamentário**;
- Consistência dos **indicadores e procedimentos** para monitoramento e avaliação dos resultados.

A qualidade técnica deve ser avaliada conforme a modalidade da ação prevista, conforme descrito no artigo 15 da Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que define seis modalidades financiáveis pelo FDCA:

1. Programas e serviços complementares ou inovadores para a promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
2. Serviços ou programas de acolhimento sob forma de guarda para crianças e adolescentes órfãos ou abandonados;
3. Programas e projetos de pesquisa, diagnóstico, sistemas de informação, monitoramento e avaliação das políticas públicas;

4. Programas e projetos de capacitação e formação continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA);

5. Desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações e divulgação das ações relacionadas;

6. Ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), com ênfase na mobilização social e articulação para defesa dos direitos.

A avaliação da qualidade técnica deve considerar aspectos específicos para cada modalidade, por exemplo:

- **Modalidades 1 e 2** (programas de atendimento direto): Clareza na descrição das ameaças e violações de direitos, estratégias para alcance de públicos vulneráveis, metodologias qualificadas alinhadas aos marcos legais e planos nacionais, ações para fortalecimento familiar e articulação intersetorial local;
- **Modalidade 3** (diagnósticos e pesquisas): Diversidade das fontes de dados, previsão de Planos de Ação baseados no diagnóstico e atualização periódica das informações;
- **Modalidade 4** (capacitação): Clareza na descrição das lacunas a serem superadas, adequação dos conteúdos à legislação

e normas técnicas, e estratégias de acompanhamento do uso das capacitações;

- **Modalidade 5** (comunicação): Adequação da estratégia ao público-alvo e mecanismos para receber demandas e manter diálogo com a população;
- **Modalidade 6** (fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)): Avaliação preliminar das lacunas na rede, metodologias para implementação e monitoramento de protocolos e fluxos operacionais conjuntos.

A consistência do planejamento orçamentário será avaliada pela clareza na descrição dos itens de investimento e custeio, adequação dos valores propostos à natureza das atividades e público atendido, e compatibilidade entre cronogramas de desembolso e execução.

Quanto à consistência dos indicadores e procedimentos de monitoramento e avaliação, a análise deve contemplar a previsão de indicadores coerentes com a natureza e o volume das ações, indicadores quantitativos e qualitativos para aferição das metas, e procedimentos claros para coleta e produção de dados confiáveis que subsidiem avaliações de execução e resultados.

Por exemplo, um programa para restauração da trajetória escolar pode prever indicadores como proporção de crianças evadidas que retomaram a escola, taxa de frequência escolar pós-retorno, número de visitas domiciliares realizadas e reuniões de orientação familiar.

Dada a possível pouca experiência de algumas OSCs na definição e uso de indicadores, a Comissão de Monitoramento e Avaliação poderá contar com apoio técnico externo para realizar essa tarefa, reforçando a importância de valorizar essa dimensão desde o planejamento do chamamento, passando pela seleção das propostas, até a formalização das parcerias, com diálogo e construção conjunta entre Conselho e OSC selecionada.

Assim, a avaliação das propostas será pautada por critérios técnicos rigorosos, orçamentos adequados e sistemas robustos de monitoramento e avaliação, garantindo maior transparência, efetividade e alinhamento com as políticas públicas voltadas aos direitos de crianças e adolescentes.

Participação de doadores na escolha de Organizações e projetos: o MROSC e as normas da Resolução nº 137/2010 do Conanda

A Resolução nº 137/2010 do Conanda, adotada há vários anos por muitos Conselhos, possibilita que doadores escolham organizações ou projetos para receber recursos destinados aos FDCAs. Conforme o artigo 12, § 1º, pessoas físicas e jurídicas podem direcionar suas doações para prioridades estabelecidas no Plano de Ação do Conselho. Essas prioridades são apresentadas de formas variadas, como eixos temáticos ou listas de organizações e projetos. Caso o doador opte por não direcionar, cabe ao Conselho decidir a aplicação dos recursos.

O artigo 13 da Resolução criou o **mecanismo de chancela**, autorizando a OSC a captar recursos privados para seus projetos previamente aprovados pelo Conselho, que deve reter no Fundo pelo menos 20% do valor captado. Todavia, essa prática foi questionada judicialmente, tendo o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região suspenso os artigos 12 e 13 por entender que violam o princípio da legalidade, ao extrapolar a competência conferida aos Conselhos pelo ECA, que reserva exclusivamente aos Conselhos a decisão sobre a aplicação dos recursos dos Fundos.

Enquanto não houver decisão definitiva do Poder Judiciário, normas como essa só poderão vigorar se instituídas por lei federal ou por legislações locais que preservem a gestão do Fundo pelos Conselhos e disciplinem o direcionamento de doações e a captação por OSC, respeitando as competências legais.

O intuito das normas da Resolução nº 137/2010 é ampliar o ingresso de recursos nos Fundos, uma vez que, na maioria dos municípios, a principal fonte dos FDCAs são doações dedutíveis do Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas. Permitir que os doadores escolham o destino de suas doações estimula a manutenção e o aumento dessas contribuições.

Após a entrada no FDCA, esses recursos tornam-se públicos e, somados a outras fontes, financiam serviços, programas e projetos selecionados conforme o MROSC. O MROSC determina que a seleção das propostas e das OSCs que executarão as ações é responsabilidade da Comissão de Seleção formada pelo Conselho

gestor do Fundo, não prevendo delegação dessa atribuição a terceiros privados.

Uma possível conciliação entre o MROSC e a Resolução nº 137/2010 seria restringir a chancela para captação de recursos a OSC cujos projetos tenham sido selecionados previamente pela Comissão de Seleção por meio de chamamento público conforme o MROSC. Assim, as OSCs selecionadas, diante da insuficiência de recursos no Fundo, poderiam mobilizar doações privadas em parceria com o Conselho para viabilizar a execução das ações aprovadas.

O processo seletivo de chamamento público deve sempre se basear em prioridades e Planos de Trabalho claros e transparentes, definidos pelo Conselho com base em diagnósticos locais consistentes. Isso permite hierarquizar as ações prioritárias e orientar sua execução considerando a urgência e o contexto local.

Em ausência de prioridades bem definidas, o sucesso das parcerias dependerá da capacidade das OSCs de captar recursos junto a doadores, o que poderia transferir para as OSCs o papel deliberativo do Conselho, previsto no ECA, e do MROSC.

Alguns Conselhos entendem que parcerias para projetos previamente chancelados e com captação própria de recursos devam ser firmadas na modalidade “Fomento” prevista no MROSC. Contudo, essas propostas muitas vezes não se originam de prioridades definidas pelo Conselho, mas de iniciativas próprias das OSCs, afastando-se da lógica do planejamento colegiado.

Similarmente, o artigo 12, § 1º, da Resolução permite que doadores escolham diretamente organizações ou projetos aprovados pelo Conselho, o que transfere parte da avaliação comparativa das OSCs para os doadores, alterando a dinâmica de priorização e seleção definida pelo Conselho e sua Comissão de Seleção.

Para evitar conflitos entre essas normas, os Conselhos devem dispor de diagnósticos locais atualizados e Planos de Ação anuais revisados, que definam claramente as prioridades a serem financiadas, possibilitando transparência na aplicação dos recursos.

A própria Resolução nº 137/2010 destaca como atribuição dos Conselhos a realização periódica de diagnósticos sobre a situação da infância e adolescência e a elaboração de Planos de Ação alinhados ao ciclo orçamentário.

Assim, os Conselhos Municipais devem promover uma gestão participativa, capaz de diagnosticar problemas, estabelecer prioridades e mobilizar recursos para garantir direitos de crianças e adolescentes, reforçando sua legitimidade e eficiência.

OSCs interessadas em obter recursos do FDCA devem alinhar suas atividades às diretrizes legais e ao planejamento colegiado previsto nas normas que regem as políticas públicas.

Divulgação do resultado do processo de seleção

O artigo 27, § 4º, do MROSC, determina que a Administração Pública deve homologar e divulgar o resultado do processo de seleção em página oficial na internet. Contudo, o § 6º esclarece que a homologação não assegura à OSC o direito imediato à celebração da parceria. A homologação apenas confirma a seleção da OSC cuja proposta foi considerada mais qualificada para executar a ação prevista, sendo necessária a verificação posterior do cumprimento das normas internas da organização, conforme critérios a serem detalhados na etapa subsequente do processo.

Além disso, o § 5º do mesmo artigo impõe a obrigatoriedade de justificar a escolha de qualquer proposta que não seja a mais adequada em relação ao valor de referência estipulado no chamamento público. Essa justificativa deve se apoiar em estimativa consistente dos custos de execução da modalidade de ação definida no Plano de Trabalho, realizada na fase de planejamento do chamamento.

Complementarmente, o Decreto Federal nº 8.726/2016, em seu artigo 18, § 3º, estabelece que as OSCs participantes do chamamento público têm o direito de apresentar recurso contra o resultado preliminar do processo seletivo no prazo máximo de cinco dias após a publicação da decisão. Nos casos de seleção conduzida por conselho gestor de fundo específico, a decisão final sobre o recurso poderá seguir regulamento próprio do respectivo conselho.

5.4. Análise de regularidade para a celebração das parcerias

Análise das normas internas das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) selecionadas e confirmação da seleção

A escolha da Organização da Sociedade Civil (OSC) para celebração de parceria financiada com recursos do Fundo deve ser confirmada mediante análise rigorosa da regularidade jurídica da entidade, conforme disposto no artigo 28 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Após a etapa competitiva e ordenação das propostas, a Administração Pública verificará documentos e práticas que comprovem o atendimento, pela OSC selecionada, dos seguintes requisitos previstos nos artigos 33 e 34 da lei:

- Especificação, no documento oficial de constituição jurídica, de que seus objetivos são voltados a atividades de relevância pública e social, e de que em caso de dissolução, seu patrimônio será transferido a outra entidade de natureza semelhante, preferencialmente com o mesmo objeto social;
- Adoção de procedimentos contábeis conforme princípios fundamentais de contabilidade e Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCs);
- Comprovação da existência mínima de um, dois ou três anos, conforme a abrangência da parceria (municípios, Distrito Federal, es-

tados ou União), com possibilidade de redução desses prazos por ato específico do ente federativo, especialmente quando nenhuma Organização da Sociedade Civil (OSC) participante do chamamento público preencha o tempo exigido;

- Demonstração da experiência efetiva na realização do objeto da parceria ou similar, além da comprovação de instalações adequadas, e capacidade técnica e operacional para desenvolver as atividades previstas e cumprir as metas estabelecidas.

Nos chamamentos públicos municipais, essa verificação será facilitada se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) exercer de forma proativa a função de registro e monitoramento das atividades das organizações locais, conforme atribuição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Além disso, o artigo 63, § 1º, do MROSC, determina que a Administração Pública deve fornecer manuais específicos às OSCs, com orientações simplificadas para a prestação de contas, incentivando a adoção de práticas estruturadas de gerenciamento financeiro e contábil. A exigência da observância das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCs) pela OSC constitui estímulo à melhoria contínua das suas práticas, garantindo clareza e precisão nos registros e no controle da execução financeira, o que contribui

para estimativas confiáveis dos custos operacionais das diversas modalidades de ação²⁵.

Para a celebração da parceria, o artigo 34 do MROSC exige que a OSC apresente os seguintes documentos:

- Certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, conforme legislação aplicável;
- Certidão de existência jurídica expedida pelo Cartório de Registro Civil ou cópia do estatuto registrado e alterações;
- Cópia da ata de eleição da diretoria atual;
- Relação nominal atualizada dos dirigentes, com dados pessoais e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- Comprovação do funcionamento no endereço declarado.

Após análise desses documentos, o órgão jurídico da Administração Pública deverá emitir parecer sobre a possibilidade de celebração da parceria, sendo o diálogo com o Conselho fundamental para agilizar esse processo.

No caso de a OSC selecionada não atender aos requisitos, o artigo 28, § 1º, do MROSC, prevê que a Administração poderá convidar a OSC melhor classificada imediatamente subsequente para celebrar a parceria, submetendo-a à mesma análise de regularidade.

Por fim, os artigos 39 e 40 do MROSC indicam condições que podem impedir a celebração da parceria, como irregularidades na constituição jurídica ou inadimplência em prestações de contas anteriores, não regularizadas pela OSC.

Indicação da dotação orçamentária que viabiliza a parceria

O artigo 35, inciso II, do MROSC, estabelece que a celebração e formalização do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento dependem da indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para a execução da parceria. Isso implica que o valor estimado na etapa de planejamento do chamamento público e especificado no Plano de Trabalho, vinculado ao edital, deve estar disponível na conta do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) para que a parceria possa ser formalmente celebrada.

Além disso, para que os recursos possam ser efetivamente transferidos à OSC selecionada, o valor correspondente deve estar consignado na Lei Orçamentária Anual (LOA) do município. É importante distinguir o conceito de “dotação orçamentária” do conceito de “programação orçamentária”: a dotação refere-se ao crédito disponível para a execução da despesa autorizada, enquanto a programação representa a previsão do montante necessário para essa execução, que deve constar da LOA.

²⁵ Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Princípios Fundamentais e Normas Brasileiras de Contabilidade. Brasília, CFC, 2008.

O MROSC reforça a necessidade de integração entre a gestão do FDCA e o processo de planejamento orçamentário municipal. Assim, o Conselho, ao elaborar seu Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo, deve encaminhar com clareza as informações sobre despesas previstas, detalhando os programas de ação e os orçamentos necessários para cada um, para que sejam incluídos no Projeto de Lei Orçamentária Municipal submetido à aprovação da Câmara.

Deve-se considerar que muitas parcerias terão vigência plurianual, demandando previsões financeiras para exercícios futuros. Neste sentido, o Decreto nº 8.726/2016, em seu artigo 9º, inciso IX, § 1º, determina que o edital de chamamento público informe a previsão dos créditos orçamentários necessários para assegurar a execução das parcerias nos anos subsequentes.

Reconhecendo que o orçamento público é uma previsão sujeita a variações, recomenda-se que o Conselho adote uma gestão proativa do Fundo, monitorando o ingresso de recursos e estimando o potencial de suas diferentes fontes, em especial as doações incentivadas dedutíveis do Imposto de Renda, provenientes de pessoas físicas e jurídicas.

Assim, dispondo de prioridades definidas e de previsões orçamentárias consistentes incorporadas nas leis orçamentárias, o Conselho terá base jurídica e técnica sólida para conduzir os chamamentos públicos. Após a confirmação dessas previsões por meio da efetiva dotação orçamentária, as parcerias que envolvem transferências de recursos do FDCA para as OSCs poderão ser formalizadas e executadas.

Parcerias em rede segundo o artigo 35-A do MROSC: estrutura, responsabilidades e importância para a garantia dos direitos da criança e do adolescente

O artigo 35-A do MROSC prevê a possibilidade de celebração de parcerias em rede, compostas por duas ou mais OSCs, com vistas ao desenvolvimento conjunto de ações financiadas por meio de recursos públicos. Nessa modalidade, o Termo de Colaboração ou Termo de Fomento será firmado com uma única OSC, denominada “OSC celebrante”, que assumirá integral responsabilidade pela execução do Plano de Trabalho.

Para tanto, a OSC celebrante deve atender a critérios rigorosos, entre os quais destaca-se possuir mais de cinco anos de inscrição ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e comprovar capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar as demais OSCs participantes da rede na execução das ações previstas.

Cabe à OSC celebrante a elaboração e formalização do Termo de Atuação em Rede, documento que regulamentará o repasse de recursos às OSCs executantes, bem como o acompanhamento da regularidade jurídica e fiscal dessas entidades.

A eficiência das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes depende fortemente de estratégias de trabalho em rede que sejam planejadas e estruturadas adequadamente. Dada a complexidade dos problemas enfrentados e as vulnerabilidades

presentes em muitos territórios, especialmente os de população mais fragilizada, a articulação entre políticas setoriais, organizações, serviços e programas é condição essencial para a obtenção de resultados mais efetivos.

Entretanto, é reconhecido que em diversas localidades, a atuação das OSCs integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) ainda não apresenta o grau necessário de integração e articulação. Nesse contexto, a promoção de parcerias em rede é fundamental para fomentar uma cultura organizacional renovada e um modelo operacional mais integrado no SGDCA.

Parcerias que consigam estruturar fluxos operacionais ágeis e eficazes, interligando a ação das OSCs com órgãos públicos, serão decisivas no enfrentamento e prevenção de problemas graves como exploração sexual, trabalho infantil e aliciamento para atividades ilícitas.

Importante destacar que as parcerias em rede devem estar orientadas por um único Plano de Trabalho, que deverá constar no Termo de Colaboração ou de Fomento. Este plano será o guia para a atuação integrada das OSCs envolvidas, de modo que a parceria não se configure apenas como a reunião de ações desconexas desenvolvidas por diferentes entidades em um mesmo território.

Cabe ressaltar que há uma distinção clara entre as parcerias em rede previstas no MROSC e o conceito genérico de “rede” frequentemente utilizado para descrever grupos de OSC que dialogam periodicamente, mas que não estrutu-

ram fluxos operacionais articulados para a execução conjunta de ações.

O Decreto Federal nº 8.726/2016, regulamentador do MROSC, reforça esses aspectos ao estabelecer, em seu artigo 45, § 1º, que a atuação em rede pode ocorrer por meio de:

- Ações coincidentes, caracterizadas pela identidade de intervenções entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs);
- Ações complementares, distintas, mas relacionadas à execução do objeto da parceria.

Além disso, o § 2º, inciso II, desse artigo define que a rede deve ser composta pela OSC celebrante e pelas OSCs executantes, sendo as ações das executantes definidas em comum acordo com a OSC celebrante.

O § 3º esclarece que a atuação em rede não configura subcontratação nem compromete a capacidade técnica e operacional da OSC celebrante, que permanece responsável pela execução e supervisão da parceria.

O artigo 46, § 1º, determina que o Termo de Atuação em Rede deverá estabelecer os direitos e obrigações recíprocas, especificando, no mínimo, as ações, metas e prazos das OSCs executantes, bem como os valores a serem repassados a elas pela OSC celebrante.

Em síntese, as normas reforçam que parcerias em rede são um importante mecanismo para a viabilização de ações conjuntas, permitindo que

as OSCs envolvidas atuem de forma integrada para alcançar objetivos comuns e maximizar o impacto social.

Para o CMDCA, é crucial, com base em diagnósticos locais, estimular e fomentar a constituição dessas redes, incentivando propostas de atuação articulada que possam ser financiadas com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA).

Designação do gestor da parceria

O MROSC determina, no artigo 35, inciso V, que a Administração Pública deve nomear um servidor público para atuar como gestor técnico e financeiro da parceria. Segundo o artigo 8º, inciso III, esse gestor precisa ter a capacitação necessária para acompanhar e fiscalizar a execução das ações de forma eficiente e dentro dos prazos

estabelecidos. A nomeação deve ocorrer após a confirmação da OSC escolhida e antes da assinatura do Termo de Celebração da parceria.

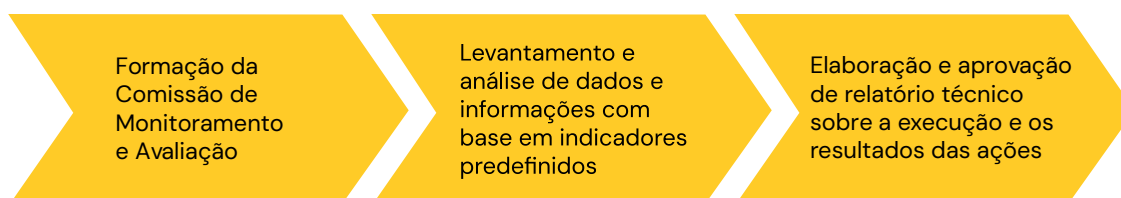
Além disso, para assumir essa função, o servidor não pode ter mantido qualquer vínculo jurídico com a OSC selecionada nos últimos cinco anos antes da celebração da parceria.

Como o CMDCA participou do planejamento do chamamento público e da seleção das OSCs que executarão as ações com recursos do FDCA, ele deve manter uma comunicação constante e cooperativa com o gestor da parceria.

Os membros do Conselho também farão parte da comissão responsável por monitorar e avaliar as parcerias, atividades essenciais para que o gestor possa desempenhar suas funções conforme previsto no MROSC.

5.5. Monitoramento e avaliação das parcerias

Durante a execução das ações previstas na parceria celebrada, deve ser realizado um processo contínuo de monitoramento e avaliação, que inclui as seguintes atividades:



5.5.1. Formação da Comissão de Monitoramento e Avaliação

De acordo com o artigo 35, inciso V, alínea “h”, do Marco Regulatório das Organizações da So-

cidade Civil (MROSC), ao celebrar a parceria, a Administração Pública deve nomear a comissão

responsável pelo monitoramento e avaliação das ações previstas no Plano de Trabalho que será executado pela Organização da Sociedade Civil (OSC) parceira.

Conforme já mencionado, o artigo 59, § 2º, do MROSC, determina que as parcerias financiadas com recursos de fundos específicos sejam monitoradas e avaliadas pelos conselhos gestores desses fundos. Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) são compostos de forma paritária, incluindo representantes das OSCs que atuam no município. Por isso, os conselheiros que representam as OSCs selecionadas por meio de chamamentos públicos para execução de ações não podem participar da Comissão de Monitoramento e Avaliação dessas parcerias.

O artigo 35, § 6º, do MROSC, reforça essa regra, proibindo a participação na Comissão de qualquer pessoa que tenha mantido vínculo jurídico com a OSC responsável pela execução das ações nos últimos cinco anos.

Ao indicar os membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação, o Conselho deve considerar tanto a natureza da parceria como a importância de incluir representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, respeitando o caráter paritário do Conselho.

Por fim, o artigo 60 do MROSC estabelece que a fiscalização das parcerias deve ser realizada de forma conjunta e cooperativa entre a Administração Pública — por meio do gestor técnico designado — e o conselho de política pública correspondente, que no caso são os CMDCA.

Cabe destacar que alguns municípios têm elaborado decretos de regulamentação local da Lei nº 13.019/2014 que atribuem unicamente a uma Secretaria ou órgão da Administração Pública Municipal a tarefa de monitoramento e avaliação de parcerias que venham a ser financiadas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Outros municípios instituíram decretos que não preveem paridade na constituição da comissão que fará o monitoramento e a avaliação das parcerias, mas estabelecem que o número de servidores públicos nessa comissão deve ser maior do que o número de representantes da sociedade civil (por exemplo, dois terços de membros do Poder Executivo e um terço de membros da sociedade civil). Este tipo de regulamentação conflita com o artigo 59, § 2º, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), segundo o qual nos casos de parcerias financiadas por fundos específicos a decisão quanto à composição da Comissão de Monitoramento e Avaliação deve caber a respectivos Conselhos Gestores, bem como com o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que atribui ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) a função de órgão deliberativo em relação ao uso dos recursos do Fundo.

5.5.2. Levantamento e análise dos dados e indicadores predefinidos

Muitos municípios têm elaborado decretos locais que regulam a Lei nº 13.019/2014, atribuindo exclusivamente a uma Secretaria ou órgão da Administração Pública Municipal a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação das parcerias financiadas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Em outros casos, esses decretos não garantem a paridade na composição da comissão responsável por essa tarefa, determinando que a maioria dos membros sejam servidores públicos, e apenas um terço representantes da sociedade civil.

Essa forma de organização contraria o artigo 59, § 2º, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que determina que a composição da Comissão de Monitoramento e Avaliação em parcerias financiadas por fundos específicos deve ser decidida pelo respectivo Conselho Gestor. Além disso, fere o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que atribui aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) o papel deliberativo sobre a aplicação dos recursos do Fundo.

Para que o monitoramento seja eficiente, o Plano de Trabalho da parceria deve trazer metas claras, detalhar o público a ser atendido, as ações previstas e os indicadores que servirão para avaliar os resultados. Por exemplo, se um projeto pretende atender 200 crianças em 12 meses, o Plano deve prever o tempo para alcançar esse público, a entrada mensal de crianças, possibilitando acompanhar o andamento do atendi-

mento, identificar desistências e substituições, e avaliar se a meta anual foi cumprida.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação também deve definir os momentos adequados para avaliar o cumprimento das metas, conforme o cronograma previsto no Plano de Trabalho. O artigo 42, inciso VIII, do MROSC, determina que o Termo de Celebração da parceria deve indicar como será feito o monitoramento, com a descrição dos recursos humanos e tecnológicos envolvidos.

O MROSC também permite que a Administração Pública busque apoio técnico externo para realizar avaliações das parcerias. Isso garante objetividade e imparcialidade na análise dos resultados. Contudo, é fundamental o envolvimento das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nesse processo, pois suas equipes são fontes importantes de dados e informações para a avaliação.

Por exemplo, no monitoramento de um programa socioeducativo para adolescentes em conflito com a lei, serão coletados dados sobre número e perfil dos atendidos, horas dedicadas, participação nas atividades, visitas domiciliares, orientações familiares, índices de reincidência, melhora na convivência familiar e comunitária e frequência escolar, entre outros. Essas informações devem ser encaminhadas pela OSC à Comissão de Monitoramento e Avaliação ou a avaliadores externos.

A participação das OSCs no processo deve ser vista não como um controle externo, mas como uma oportunidade para aprimorar suas ações e fortalecer a cooperação com os órgãos públicos. A Comissão e os avaliadores externos devem dialogar com as OSCs sobre os objetivos e métodos da avaliação, sempre com base nos indicadores definidos no Plano de Trabalho.

É importante destacar que as OSCs não são responsáveis pela geração dos dados que fundamentam os relatórios de avaliação, papel que cabe à Comissão, ao gestor técnico e aos avaliadores externos. Eles devem orientar as OSCs a participarem de forma responsável

e transparente, garantindo que os dados coletados sejam precisos e confiáveis.

Uma prática inovadora recomendada pelo artigo 58, § 2º, do MROSC, é a realização de pesquisas de satisfação com os beneficiários dos programas, ou seja, as crianças, os adolescentes e suas famílias. Os resultados dessas pesquisas devem ser usados para ajustar as metas e atividades das parcerias, garantindo que as ações estejam alinhadas às necessidades e expectativas do público atendido. Essas pesquisas podem ser feitas por avaliadores externos, possibilitando que o processo avaliativo valorize a opinião dos principais interessados nas ações.

5.5.3. Elaboração e aprovação de relatório técnico sobre a execução e os resultados das ações

O relatório de Monitoramento e Avaliação, que será homologado pela comissão responsável, deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- Descrição das atividades realizadas e das metas estabelecidas no Plano de Trabalho para o período analisado;
- Análise do que foi feito, do cumprimento das metas e do impacto social alcançado pela execução da ação, com base nos indicadores aprovados no Plano de Trabalho;
- Indicação dos valores financeiros transferidos à Organização da Sociedade Civil (OSC) para a realização das atividades;
- Análise dos documentos que comprovem

as despesas apresentadas pela Organização da Sociedade Civil (OSC), especialmente nos casos em que as metas e os resultados previstos não tenham sido alcançados.

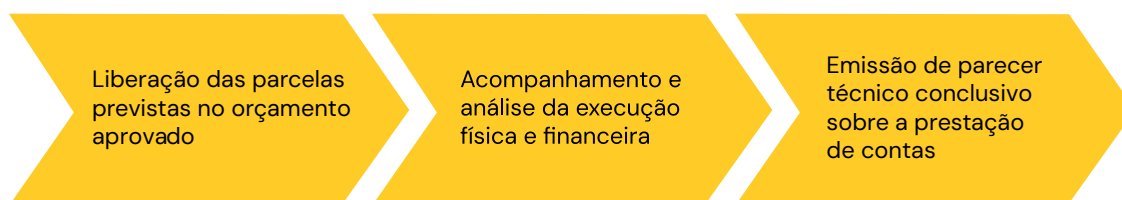
O processo de monitoramento e avaliação das parcerias deve considerar informações tanto sobre a execução das ações como sobre as despesas realizadas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) durante essa execução. Por isso, as etapas de monitoramento e avaliação e a prestação de contas (que será detalhada a seguir) devem ser feitas de forma integrada, pois representam dois aspectos do mesmo processo de execução física e financeira das parcerias.

Esse relatório é fundamental para que o Conselho possa avaliar a efetividade do uso dos

recursos do Fundo, o impacto dessas ações na política pública e na vida das crianças e dos adolescentes beneficiados. Além disso, ele ser-

virá de base para a renovação ou revisão das metas e dos indicadores que serão usados no próximo edital de chamamento público.

5.6. Prestação de contas: execução física e financeira



Liberação das parcelas previstas no orçamento aprovado

O artigo 48 do MROSC determina que os recursos a serem transferidos para cada parceria devem ser liberados conforme um cronograma de desembolso previamente estabelecido. Os incisos I e II do mesmo artigo destacam que a liberação de parcelas pode ser suspensa se forem encontradas irregularidades na aplicação de recursos anteriores, desvios de finalidade, inadimplência da Organização da Sociedade Civil (OSC) quanto às obrigações do Termo de Celebração da parceria, ou caso a OSC deixe de implementar, sem justificativa plausível, as medidas corretivas indicadas pela Administração Pública ou pelos órgãos de controle.

Quando o município realiza uma única transferência do valor total previsto para a execução da ação, sem respeitar o cronograma de parcelamento e os critérios para liberação

das parcelas, dificulta o controle financeiro da execução orçamentária. Tal prática deve ser substituída pela regra prevista no artigo 35, inciso V, alínea d, do MROSC, que exige a elaboração e aprovação de um Plano de Trabalho contendo o cronograma de desembolso das parcelas para a execução das ações.

No caso de parcerias em rede, com participação de mais de uma OSC, o artigo 35-A, parágrafo único, do MROSC, determina que a OSC que assina o Termo de Colaboração ou de Fomento deve elaborar e assinar um Termo de Atuação em rede para repassar recursos às demais OSCs não celebrantes. A responsabilidade pela verificação da regularidade jurídica e fiscal dessas OSCs, pela execução dos repasses conforme o cronograma e pela supervisão das atividades fica a cargo da OSC celebrante, não do Conselho ou do gestor designado pela Administração Pública.

Em muitos municípios, têm ocorrido atrasos no

repassse dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) para as OSCs cujos projetos foram aprovados pelos Conselhos. Desde janeiro de 2017, quando as normas do MROSC passaram a valer para todos os municípios, vários Conselhos relataram dificuldades em realizar esses repasses, muitas vezes devido a dúvidas sobre a aplicação correta dessas normas. Uma pesquisa feita com Conselhos Municipais de vários estados mostrou que a maioria dos problemas ocorre porque as etapas anteriores — planejamento, chamamento público, seleção das OSCs e celebração das parcerias — não têm sido realizadas conforme o MROSC exige.

Cumprir essas etapas corretamente, conforme a legislação, facilita a liberação dos recursos, reduz atrasos e pode até eliminá-los, especialmente se houver cooperação efetiva entre o Conselho, o gestor técnico da parceria e o ordenador de despesas do Fundo. Esse último deve ser um servidor público nomeado pela Prefeitura para administrar financeiramente o Fundo, realizando empenhos, autorizações de pagamento e controle dos gastos, sempre sob supervisão do Conselho.

Acompanhamento e análise da execução física e financeira

O artigo 64 do MROSC determina que a prestação de contas apresentada pela OSC deve permitir ao gestor da parceria avaliar como as ações estão sendo desenvolvidas e em que medida o objetivo acordado foi cumprido. Para isso, o gestor precisa apresentar uma descrição detalhada das atividades realizadas, mostrando

o progresso em relação às metas e aos resultados esperados.

Conforme o artigo 66 do MROSC, a base para a prestação de contas é o Plano de Trabalho da parceria, que deve conter as metas, atividades, métodos de execução, previsão de receitas e despesas, além dos indicadores para acompanhar o cumprimento das metas.

Assim, a OSC deve entregar relatórios periódicos que descrevam as atividades feitas e os resultados obtidos, sempre comparando com as metas originais. Além disso, deve apresentar relatórios financeiros que detalhem receitas e despesas, e mostrem como esses valores estão relacionados à execução da ação.

O relatório financeiro, destacado no inciso II do artigo 66, é fundamental para identificar eventuais falhas no cumprimento das metas e limitações nos resultados esperados. Com informações detalhadas dos gastos, esse relatório também avalia a precisão do orçamento previsto na fase de planejamento da parceria. A análise financeira serve para controlar o andamento das parcerias atuais e melhorar a previsão dos custos anuais de diferentes tipos de ações, facilitando o planejamento de futuros Planos de Trabalho.

Além disso, comparar os valores gastos com os resultados alcançados (análise custo-efetividade) ajuda o Conselho a definir melhores critérios técnicos e financeiros para selecionar OSCs e orientar ações prioritárias na defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

O parágrafo único do artigo 66 reforça que essa análise deve considerar os relatórios de visitas técnicas feitas durante a execução da parceria e o relatório técnico homologado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação. Este último deve conter o parecer da Comissão sobre a correspondência entre o Plano de Trabalho inicial, as ações realizadas e os resultados obtidos.

Essa obrigatoriedade exigirá maior organização e controle do Conselho de Direitos e da Administração Pública. As visitas técnicas são obrigatórias e devem ocorrer pelo menos duas vezes durante a execução da parceria: uma no meio do período e outra no final. Atualmente, muitos Conselhos ainda não incorporaram essa prática regular de monitoramento in loco das parcerias financiadas pelo Fundo. Já na Administração Pública, as visitas ainda são feitas de forma esporádica, geralmente em poucas OSCs beneficiadas.

Emissão de parecer técnico conclusivo sobre a prestação de contas

O artigo 61 do MROSC determina que o gestor técnico da parceria, nomeado pela Administração Pública, deve emitir um parecer técnico conclusivo sobre a prestação de contas final, com base no relatório técnico homologado pela

Comissão de Monitoramento e Avaliação.

Já o artigo 67, § 4º, estabelece que esse parecer deve conter informações sobre:

- Os resultados alcançados pelas ações e os benefícios gerados;
- Os impactos econômicos ou sociais;
- O grau de satisfação do público atendido;
- A possibilidade de continuidade das ações após o término da parceria.

Esses dispositivos reforçam a importância da integração entre o monitoramento e avaliação das ações e a análise da execução financeira. Os dados e conclusões desse processo são essenciais não apenas para garantir o controle transparente e eficiente das parcerias em andamento, mas também para orientar a revisão e o aprimoramento contínuo do Plano de Ação e do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, que devem ser elaborados anualmente pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA).

PARTE VI

Passos para a elaboração do Plano de Mobilização de Recursos

Passo 1: Formação de uma Comissão Municipal de Mobilização de Recursos

Para a realização do trabalho de construção e implantação do plano de mobilização de recursos para o Fundo Municipal, recomenda-se que o Conselho constitua uma comissão formada por conselheiros e colaboradores que tenham tempo e inclinação para dialogar com a sociedade e com o Poder Público, para fazer reuniões com empresários e lideranças locais, para divulgar aos contribuintes do Imposto de Renda o funcionamento do Fundo Municipal, tendo sempre como referência as prioridades que deverão ser atendidas com os recursos mobilizados. Esta será uma comissão municipal, ou seja, um grupo que atuará, por determinação do Conselho, em prol do fortalecimento da política de garantia dos direitos dessa parcela da população, e não em defesa de interesses específicos de órgãos, entidades ou pessoas.

A formação da Comissão Municipal de Mobilização de Recursos pode ser precedida por um processo de leitura e discussão deste material, que descreve as normas legais que regem o funcionamento do Fundo e as atividades básicas envolvidas em sua gestão.

A criação da Comissão deve ser formalizada por meio de Resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA),

que indique as razões de sua constituição, os objetivos para os quais foi criada e os conselheiros e demais pessoas que dela farão parte. As razões de criação da Comissão deverão estar fundamentadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e em indicadores que evidenciem a necessidade de avanços efetivos na previsão e no direcionamento de recursos para uma causa priorizada na Constituição Federal, à infância e à adolescência.

Entre os objetivos do trabalho da Comissão, o CMDCA poderá incluir: a divulgação da finalidade e dos mecanismos de funcionamento do Fundo Municipal para a sociedade; a ampliação de parcerias e recursos que ajudem a viabilizar ações de proteção de crianças e adolescentes priorizadas nos Planos de Ação formulados pelo Conselho e incluídas nas Leis Orçamentárias Municipais; e o fortalecimento da capacidade do município para cumprir dispositivos da Constituição Federal e do ECA relativos à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Para que possa cumprir suas atribuições, a Comissão Municipal de Mobilização de Recursos deverá contar com a supervisão permanente do CMDCA e com o apoio do gestor contábil do Fundo nomeado pela Prefeitura.

Passo 2: Análise de desempenho (receitas, despesas e relações institucionais)

Uma vez constituída a Comissão Municipal de Mobilização de Recursos, seu primeiro passo será analisar o desempenho do Fundo Municipal nos últimos anos: qual foi a evolução de suas receitas e despesas; e como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CM-DCA) interagiu com as fontes de receitas, que destinaram recursos ao Fundo. Desse modo, em um passo seguinte será possível definir metas que possam orientar o planejamento de ações.

a. Evolução das receitas

A primeira tarefa da Comissão Municipal de Mobilização de Recursos será analisar a evolução

histórica das receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Para isso, com o apoio do gestor contábil do Fundo, a Comissão deve coletar dados sobre os recursos que foram recebidos pelo Fundo nos últimos anos, identificando suas respectivas fontes.

Para facilitar essa análise, a Comissão pode organizar as informações conforme o modelo apresentado na Tabela 1, a seguir. A extensão da série histórica dependerá da disponibilidade dos dados, podendo ser ampliada ou reduzida conforme o caso.

Tabela 1 – Recursos que ingressaram no Fundo Municipal dos Direiros da Criaça e do Adolescente (FMDCA)				
Fontes	Receitas anuais			
	2022	2023	2024	2025
1. Dotações do Orçamento Municipal ou créditos adicionais	R\$	R\$	R\$	R\$
2. Transferências de órgãos públicos federais ou estaduais	R\$	R\$	R\$	R\$
3. Doações incentivadas de pessoas jurídicas	R\$	R\$	R\$	R\$
4. Doações incentivadas de pessoas físicas	R\$	R\$	R\$	R\$
5. Doações não incentivadas	R\$	R\$	R\$	R\$
6. Valores de multas repassados pelo Poder Judiciário	R\$	R\$	R\$	R\$
7. Recursos de outras fontes (organismo internacional)	R\$	R\$	R\$	R\$
Total mobilizado no fundo	R\$	R\$	R\$	R\$

Se, neste momento, os dados financeiros disponíveis não permitirem o preenchimento completo da Tabela 1, a Comissão poderá sugerir ao CMDCA que o gestor contábil do Fundo aperfeiçoe o sistema de registro e organização das informações sobre o ingresso de receitas.

Para isso, o gestor contábil deverá adotar procedimentos que garantam a identificação periódica e precisa dos valores captados e suas fontes, incluindo o monitoramento contínuo dos extratos bancários do Fundo, além da manutenção de contato regular com os gestores das fontes de receita e com os doadores. No caso

das doações feitas por pessoas físicas e jurídicas, esse controle é fundamental para assegurar o cumprimento ágil e correto das obrigações de emissão de comprovantes aos doadores e de prestação de informações à Receita Federal sobre as doações recebidas.

A análise deve também considerar o número e o perfil dos doadores, sejam pessoas físicas ou jurídicas, que contribuíram com o Fundo Municipal ao longo dos anos. Os dados podem ser organizados conforme o modelo sugerido na Tabela 2, a seguir.

Tabela2 – Doadores do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)				
Fontes	Receitas anuais			
	2022	2023	2024	2025
1. Pessoas jurídicas que realizaram doações incentivadas				
2. Pessoas jurídicas que realizaram doações não incentivadas				
4. Pessoas físicas que realizaram doações incentivadas				
4. Pessoas físicas que realizaram doações não incentivadas				

Além dos dados numéricos, é fundamental que a Comissão também colete informações sobre o perfil socioeconômico dos doadores, sejam pessoas jurídicas ou físicas — pelo menos de uma parte representativa deles.

Essas informações podem incluir, por exemplo, o valor doado por cada doador, o local de residência (município, região, estado), a área de atuação ou setor de trabalho, os interesses ou prioridades específicas dos doadores (como

políticas internas de responsabilidade social no caso de empresas) e os programas ou prioridades do Fundo para os quais esses recursos tenham sido direcionados.

A obtenção de dados dependerá de registros previamente organizados. A melhoria gradual da qualidade das informações disponíveis sobre os perfis socioeconômicos dos doadores poderá propiciar análise mais apurada dos dados numéricos (permitindo, por exemplo, a identifica-

ção dos segmentos que efetuam doações em maior ou menor escala), bem como o planejamento de uma estratégia de comunicação tanto como possível personalizada para subgrupos de doadores do Fundo Municipal.

Perguntas para orientar a análise dos dados sobre as receitas e os doadores

- No decorrer dos anos, as receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) (indicadas na Tabela 1) têm ficado estáveis, diminuído, oscilado ou aumentado?
- Qual foi a evolução anual do ingresso de recursos para cada fonte indicada na Tabela 1?
- Há fontes que não foram ativadas, ou que direcionaram recursos para o Fundo em níveis aparentemente inferiores ao que seria esperado em face de seu potencial financeiro, e que poderiam realizar ou ampliar destinações em volume mais significativo (por exemplo, empresas de médio ou grande porte situadas no município ou região, que declaram o Imposto de Renda pelo Lucro Real, mas que não têm efetuado doações incentivadas)?
- Por quais razões algumas fontes não foram ativadas ou têm direcionado recursos ao Fundo em volume aparentemente inferior ao que seria esperado em face de seu potencial financeiro?

- Considerando os dados da Tabela 2, o número de doadores do Fundo (pessoas jurídicas e físicas) manteve-se estável, diminuiu, oscilou ou aumentou ao longo dos anos?
- Comparando-se os dados das linhas 3, 4 e 5 da Tabela 1 (que apresentam a evolução anual das receitas derivadas de doações) e os dados da Tabela 2 (que apresentam a evolução anual do número de doadores), é possível estabelecer algum tipo de correlação? Por exemplo, eventuais reduções ou aumentos nas receitas derivadas de doações estão associados a afastamentos ou adesões de doadores?
- Considerando os dados disponíveis sobre os perfis socioeconômicos dos doadores quantificados na Tabela 2, que correlações é possível fazer entre esse perfil e a evolução anual das receitas do Fundo? Por exemplo, reduções ou aumentos significativos nas receitas podem ser explicados pela desativação ou ativação de uma dada fonte ou pelo afastamento ou adesão de um ou mais doadores em determinado ano?

A critério da Comissão Municipal de Mobilização de Recursos, outras questões poderão orientar a análise dos dados sobre as receitas.

b. Evolução das despesas

A Comissão também deve analisar a evolução histórica das despesas do Fundo Municipal. Isso inclui os recursos que, a cada ano, foram transferidos ou utilizados diretamente da conta do Fundo para organizações governamentais

ou não governamentais responsáveis pela execução de ações de atendimento a crianças e adolescentes. Além disso, devem ser consideradas despesas com atividades como elaboração de diagnósticos municipais, capacitação de organizações ou profissionais da rede local e realização de campanhas de divulgação, entre outras.

Para realizar essa análise, é importante verificar os dados das despesas realizadas nos últimos anos, identificando as finalidades de cada gasto. A forma sugerida na Tabela 3, a seguir, pode ser usada para organizar e apresentar essas informações de maneira clara e sistemática.

Tabela 3 – Despesas ou aplicações realizadas com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)				
Finalidades	Receitas anuais			
	2022	2023	2024	2025
1.	R\$	R\$	R\$	R\$
2.	R\$	R\$	R\$	R\$
3.	R\$	R\$	R\$	R\$
4.	R\$	R\$	R\$	R\$
5.	R\$	R\$	R\$	R\$
6.	R\$	R\$	R\$	R\$
Total mobilizado no fundo	R\$	R\$	R\$	R\$

A Comissão deve verificar a existência de dados sobre as despesas realizadas nos últimos anos e, caso identifique lacunas ou falhas nas informações, deverá sugerir melhorias nos sistemas de registro e organização desses dados.

Perguntas para orientar a análise dos dados sobre as despesas

- No decorrer dos anos, as despesas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente (FMDCA) têm ficado estáveis, diminuído, oscilado ou aumentado?

- Há ações ou programas que foram financiados com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) por anos consecutivos? Se sim, qual foi a evolução das transferências (mantiveram-se estáveis, diminuíram, oscilaram ou aumentaram) e como interpretar essa evolução em cada caso?

- Que conclusões podem ser formuladas a partir da comparação entre os volumes anuais das receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), indicados na Tabela 1, e os volumes anuais de despesas, indicados na Tabela 3?
- As receitas anuais indicadas, na Tabela 1, são compatíveis com as despesas anuais, indicadas na Tabela 3?
- Comparando-se as receitas com as despesas, evidenciam-se disparidades? Positivas ou negativas?
- Caso haja disparidades significativas entre o volume anual das receitas e o volume anual das despesas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), que fatores podem explicá-las? O tempo decorrido entre o ingresso de recursos no Fundo e a transferência ou aplicação desses recursos para a execução de programas ou ações é um fator que pode explicar eventuais disparidades?

A critério da Comissão Municipal de Mobilização de Recursos, outras questões poderão orientar a análise dos dados sobre as despesas.

c. Evolução das relações com os gestores das fontes de receitas²⁶ e com os doadores

Além da análise dos dados financeiros, a Comissão deve avaliar como o CMDCA tem se rela-

cionado com os gestores das fontes de receita e com os diferentes segmentos da população — cidadãos e empresas — que podem realizar doações ao Fundo Municipal. Essa avaliação é fundamental para planejar ações e criar instrumentos que aprimorem a comunicação e fortaleçam os vínculos entre o Conselho e cada fonte, bem como com os diversos grupos de doadores. Para isso, os dados poderão ser coletados a partir dos arquivos documentais do CMDCA e por meio de entrevistas com conselheiros atuais, o gestor contábil atual do Fundo e pessoas que tenham participado do Conselho ou da gestão contábil do Fundo em gestões anteriores.

Perguntas orientadoras

- Em anos anteriores o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) manteve contato com os gestores das fontes de receitas e com os doadores de recursos? Se sim, de que forma?
- Têm sido elaborados relatórios de prestação de contas e/ou relatos informativos para os responsáveis pelas fontes que efetuaram repasses ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) nos últimos anos (por exemplo, gestores municipais, juiz da Infância e da Juventude etc.)? Se sim, com qual periodicidade e conteúdo? Se não, por quê?
- As pessoas físicas e jurídicas que fizeram

²⁶ Gestores das fontes de receitas: Responsáveis em órgãos públicos (Prefeitura, órgãos estaduais ou federais, Poder Judiciário) pela gestão dos repasses financeiros.

doações ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) nos últimos anos têm sido informadas sobre os resultados das ações financiadas com esses recursos? Se sim, com qual periodicidade e conteúdo? Se não, por quê?

- Em anos anteriores, houve algum tipo de questionamento sobre a ausência ou limitação de informações prestadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) sobre a forma e os resultados da aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)? Se sim, por parte de qual fonte?
- Que motivos explicam eventuais lacunas ou fragilidades no envio de informações, aos gestores das fontes de receitas e aos do-

adores, sobre o emprego dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)?

- Em que medida a evolução das receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) (negativa, estável, oscilante ou positiva) pode estar associada à maneira pela qual o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) tem se comunicado com gestores das diferentes fontes de receitas e com diferentes segmentos de doadores de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)?

A critério da Comissão Municipal de Mobilização Recursos, outras questões poderão orientar a análise.

Passo 3: Definição de metas e estratégias

a. Metas quantitativas

Com base na análise da evolução das receitas e despesas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) nos últimos anos, a Comissão Municipal de Mobilização de Recursos pode estabelecer metas realistas de captação de recursos, especialmente no que se refere às doações incentivadas de pessoas físicas e jurídicas.

Para as fontes públicas (como Prefeitura, órgãos estaduais e federais, ou Poder Judiciário), a definição de metas não deve seguir uma lógica pu-

ramente quantitativa baseada em arrecadações anteriores. A abordagem mais eficaz é o diálogo institucional pautado por prioridades compartilhadas no atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, a partir do qual se constrói a discussão sobre alocação de recursos.

No caso das doações incentivadas, é possível trabalhar com metas quantitativas, utilizando como base o histórico de doadores, os valores captados e o perfil dos contribuintes. Por exemplo, se no ano anterior o Fundo recebeu R\$ 10 mil em doações de 100 pessoas físicas, uma meta de R\$ 20 mil pode ser viável, desde

que associada a uma estratégia eficaz de mobilização para dobrar o número de contribuintes engajados. Do mesmo modo, se duas empresas contribuíram com R\$ 50 mil, pode-se propor a ampliação para cinco empresas, desde que haja embasamento em informações sobre o número de empresas locais elegíveis — ou seja, tributadas pelo regime de Lucro Real, aptas a deduzir até 1% do imposto devido.

Para refinar essas metas, a Comissão deve estimar o universo de potenciais doadores no município. Isso inclui cidadãos que declaram o Imposto de Renda no modelo completo — geralmente servidores públicos, profissionais liberais e proprietários de empresas — e empresas aptas à dedução fiscal. Informações relevantes podem ser obtidas junto às Secretarias de Finanças, Planejamento, Indústria e Comércio, ou com o setor de Educação Fiscal da Receita Federal, que em alguns estados disponibiliza dados municipais sobre valores efetivamente doados e o potencial de arrecadação.

Tais estimativas ajudam a projetar metas com base na diferença entre o potencial de captação e os valores efetivamente arrecadados. Em 2020, por exemplo, o potencial estimado de doações dedutíveis aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs) foi de R\$ 2,47 bilhões para pessoas físicas e R\$ 1,58 bilhão para pessoas jurídicas²⁷. No entanto, de acordo com a última divulgação dos Demonstrativos dos Gastos Tributários Bases Efetivas da Receita Federal, do Ano Calendário 2022 (Série 2020–

2025), apenas R\$ 791,79 milhões foram efetivamente destinados — o que representa 19,6% desse potencial²⁸.

Esses números revelam um amplo espaço de mobilização que pode ser explorado por meio de estratégias de informação qualificada à sociedade sobre o mecanismo das doações incentivadas, seus benefícios e as finalidades dos recursos.

No contexto local, cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) elaborar metas compatíveis com a realidade do município. Além das estimativas de potenciais doadores, é útil levantar o número total de empresas existentes e identificar aquelas que se enquadram no regime do Lucro Real. A ampla maioria das micro e pequenas empresas está vinculada a regimes como o Simples Nacional, o que não permite dedução do Imposto de Renda — mas ainda assim, essas empresas podem realizar doações não incentivadas, o que também deve ser considerado nas estratégias de engajamento.

O planejamento de metas deve evitar tanto a ausência de objetivos como projeções excessivamente ambiciosas. Metas realistas, baseadas em dados concretos e ajustadas ao longo do tempo, favorecem o acompanhamento dos resultados e a revisão progressiva das estratégias. A experiência acumulada em ciclos sucessivos de captação permitirá a melhoria contínua das ações, promovendo maior sustentabilidade ao

²⁷ Consultar os relatórios sobre a arrecadação federal produzidos pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal>.

²⁸ Os demonstrativos estão disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/declaracoes-e-demonstrativos>.

Fundo e ampliando seu impacto na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

b. Metas de comunicação e fortalecimento de vínculos

A Comissão Municipal de Mobilização de Recursos deve propor metas para melhorar a comunicação e fortalecer os vínculos com os gestores das fontes de recursos, assim como com os atuais e potenciais doadores do Fundo. No que diz respeito aos gestores públicos — como prefeitos, secretários municipais e responsáveis por órgãos estaduais ou federais — as metas podem incluir maior aproximação e diálogo, buscando articular parcerias em torno dos temas e programas definidos no Plano de Ação anual do CMDCA, ou em outros temas reconhecidos como prioritários pelas partes envolvidas.

Uma meta relevante é ativar contatos com fontes públicas que ainda não estejam participando, ou reativar o diálogo com aquelas que interromperam o repasse de recursos. Por exemplo, se o Fundo não tem recebido recursos oriundos de multas aplicadas pelo Poder Judiciário, a Comissão deve propor como meta o estabelecimento de contato e diálogo com a Vara responsável para viabilizar esses repasses. Além disso, a Comissão deve definir metas para fortalecer e personalizar a comunicação com pessoas físicas e jurídicas que podem fazer doações incentivadas ao Fundo.

Isso inclui ampliar o número de contatos com indivíduos e empresas, com o objetivo de estreitar os vínculos e garantir que doadores atuais e potenciais recebam informações

regulares sobre o andamento e os resultados das ações financiadas por suas contribuições. Por fim, a Comissão deve estabelecer metas para a reaproximação com doadores — sejam pessoas físicas ou empresas — que tenham interrompido suas doações, buscando retomar o apoio ao Fundo.

c. Meta de aprimoramento qualitativo da gestão do Fundo

As análises realizadas de desempenho do Fundo poderão ser o ponto de partida de um trabalho que estará sendo iniciado ou fortalecido na esfera de atuação do CMDCA, e que pode ser traduzido como busca de consolidação de um modelo proativo de gestão do Fundo Municipal. Um modo de gestão mais atento à evolução das receitas e despesas do Fundo, amparado por uma estratégia bem planejada de mobilização de recursos, poderá, gradativamente, possibilitar que o CMDCA monitore e reduza a instabilidade que tende a caracterizar as receitas e despesas do Fundo, e que em muitos municípios, dificulta o planejamento e a sustentação de ações necessárias para o avanço das políticas locais.

Todo orçamento público é sempre uma estimativa, que pode ou não se confirmar dependendo do comportamento dos fatores socioeconômicos que determinam a capacidade dos governos para arrecadar receitas. Com o Fundo não é diferente. A adoção, pelo CMDCA, de uma estratégia bem planejada, responsável e proativa de relacionamento com gestores das fontes de receita, com os doadores privados e com a sociedade aumentará sua capacidade para prever, manter e ampliar as receitas do Fundo.

Passo 4: Planejamento de ações e instrumentos

a. Estratégia de comunicação

Recursos financeiros são apenas parte da solução para problemas sociais; sem ideias claras e fundamentadas sobre o que deve ser feito, não será possível justificar à sociedade a necessidade de mobilização de novos recursos. Um primeiro princípio orientador da estratégia de mobilização de recursos é a demonstração explícita e fundamentada das finalidades em que os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) devem ser aplicados.

Ao mesmo tempo, em uma sociedade democrática, os cidadãos devem ter acesso permanente a informações sobre os volumes e meios de captação dos recursos provenientes de impostos e contribuições, e sobre a forma como esses recursos são movimentados por agentes públicos para viabilizar políticas setoriais. Por isso, um segundo princípio orientador da estratégia deve ser a comunicação transparente das normas de funcionamento do Fundo Municipal.

O Fundo Municipal é um meio para que finalidades prioritárias sejam alcançadas. Não é suficiente informar à sociedade que ela pode doar recursos ou simplesmente requisitar que os gestores públicos realizem repasses ao Fundo. É preciso primeiramente demonstrar ou estabelecer acordo sobre as finalidades a serem alcançadas. Na sequência, será necessário demonstrar que o Fundo Municipal é adequadamente estruturado e organizado para ajudar a concretizar essas finalidades.

O mecanismo das doações incentivadas de pessoas físicas ou jurídicas ilustra esse processo. Os contribuintes do Imposto de Renda podem fazer doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs), que são dedutíveis do valor do imposto por eles devido, em limites determinados por lei. Porém, a despeito da existência dessa norma legal, os valores que ingressam anualmente nos Fundos por intermédio das doações dedutíveis do Imposto de Renda estão muito aquém do montante que poderia ser arrecado por essa via se todos os contribuintes decidissem fazer uso do incentivo.

A grande maioria dos contribuintes tem pouca informação sobre o incentivo para doações ao Fundo e não está atenta para o fato de que sua utilização não traz nenhum ônus para o doador: a parcela do Imposto de Renda direcionada ao Fundo e deduzida do Imposto de Renda Devido será de qualquer modo recolhida ao Tesouro Nacional caso a doação incentivada não se realize.

Assim, mesmo supondo que as receitas do Fundo advindas de doações incentivadas não sejam mais volumosas por desconhecimento dos contribuintes sobre a norma legal que as viabilizam, cabe indagar se o principal motivo do baixo volume de doações não seria a ausência de clareza, por parte dos contribuintes, sobre as finalidades nas quais suas doações podem ser aplicadas. A comunicação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), por meio da Comissão

Municipal de Mobilização de Recursos, com os agentes do Poder Público deve ser orientada por esse mesmo princípio. Os repasses de recursos orçamentários ao Fundo Municipal ou o alcance de uma melhor integração entre os orçamentos das políticas setoriais e o orçamento do Fundo também dependerão da consistência das prioridades e propostas que forem apresentadas pelo CMDCA.

b. Ações com o Poder Executivo Municipal

A busca de recursos da Prefeitura (dotações do Orçamento Municipal ou créditos adicionais²⁹) deve ser baseada em práticas permanentes de comunicação e diálogo. Os principais instrumentos que a Comissão deve utilizar são o Plano de Ação Municipal e o Plano de Aplicação de Recursos elaborados pelo CMDCA. O ideal é que esses planos tenham sido construídos de forma participativa e com base em diagnósticos locais que justifiquem a necessidade de ações cujos custos já tenham sido estimados, ainda que de modo preliminar e passível de ajustes.

O diálogo com os gestores das políticas setoriais do município deve ser desenvolvido ao longo de todo o processo de elaboração do Plano de Ação e do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, e não apenas nos momentos de aprovação final dos orçamentos de cada área. A metodologia de diagnóstico local adotada pelo CMDCA deve prever o envolvimento dos gestores e técnicos das Secretarias Municipais de Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura e Esportes, entre

outras, nas etapas de levantamento e análise de informações, e de proposição de programas e projetos. Propostas que tenham sido formuladas com participação efetiva dessas áreas têm mais chance de se desdobrar em previsões e decisões compartilhadas sobre orçamentos e recursos que devam ser direcionados, ou sobre oportunidades para composição entre os orçamentos das políticas setoriais e as receitas do Fundo.

Para desenvolverem esse processo de planejamento conjunto, o CMDCA e a Comissão devem ter em mente a necessidade de articulação entre o cronograma de planejamento das propostas cuja execução deverá demandar repasses de recursos ao Fundo Municipal e os prazos-chave do ciclo orçamentário anual do município: em geral, até o final de setembro de cada ano, a Prefeitura envia o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) para exame e aprovação pela Câmara Legislativa Municipal; esta, por sua vez, deve aprovar a LOA e autorizar sua execução pelo Poder Executivo até o final de dezembro³⁰. Decisões quanto a eventuais repasses ao Fundo tomadas após a aprovação do projeto da LOA dependerão do uso do mecanismo de Crédito Adicional e poderão implicar atrasos na utilização dos recursos.

c. Ações com órgãos públicos federais ou estaduais

Programas ou projetos propostos pelos Conselhos Municipais podem ser apoiados com recur-

²⁹ Créditos adicionais: autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária.

³⁰ Informações sobre as leis orçamentárias e seu cronograma de elaboração nos municípios são apresentadas na Parte II deste guia.

so repassados ao Fundo Municipal pelo Fundo Nacional ou pelos respectivos Fundos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA Estadual). A chance de captação de recursos por meio dessas fontes dependerá da existência de Planos de Ação Municipal e de Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo consistentes, elaborados pelo CMDCA com base em diagnósticos locais qualificados.

Conselhos Estaduais podem, por exemplo, abrir a possibilidade de realização de transferências fundo a fundo para apoiar ações de proteção de crianças e adolescentes em situação de risco ou programas de atendimento socioeducativo propostos pelos Conselhos Municipais. É importante que o CMDCA e a Comissão Municipal de Mobilização de Recursos acompanhem a evolução das políticas nacionais e estaduais voltadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes e mantenham contato com o Conselho Nacional e com o Conselho Estadual para dialogar sobre possibilidades de formação de parcerias que envolvam transferências fundo a fundo.

d. Captação junto a empresas, pessoas físicas (articulação territorial) e o Judiciário

A comunicação deverá centrar-se em dois eixos principais: 1) nas prioridades do município para melhoria das condições de vida e do desenvolvimento de crianças e adolescentes; 2) no mecanismo que permite às empresas destinar recursos dedutíveis do Imposto de Renda, para que as prioridades se concretizem.

Dito de forma simples, mais do que um pedido convencional de apoio financeiro, a Comissão pode oferecer às empresas oportunidades para que apoiem uma causa social relevante no município em que estão instaladas e um meio seguro e simples para que essa participação ocorra – doações incentivadas ao Fundo Municipal.

As principais perguntas que as empresas poderão formular para a Comissão, e que esta deverá trazer para o diálogo, são:

1. Que problemas minha doação ajudará a resolver?
2. Que garantia terei de que os recursos serão bem empregados?
3. Terei acesso aos resultados das ações financiadas com minha doação?
4. Qual o mecanismo legal da doação incentivada?

O diálogo em torno das duas primeiras perguntas deverá estar ancorado no Plano de Ação Municipal elaborado. A exposição das prioridades definidas no Plano de Ação, justificadas por bom diagnóstico local, será condição essencial para a comunicação. Por exemplo, a Comissão Municipal de Mobilização de Recursos pode apresentar às empresas dados que revelem a evolução e a distribuição, no território do município, de problemas como vagas em creche, evasão escolar, gravidez na adolescência, tra-

balho infantil, envolvimento de adolescentes no uso ou tráfico de drogas e outros.

A exposição qualificada dos problemas que justificam a doação deve ser desdobrada na apresentação das propostas de ação formuladas para que os problemas sejam minimizados e das condições operacionais das organizações da rede de atendimento local que poderão ser fortalecidas a partir da doação. O diálogo em torno da terceira pergunta deve envolver a afirmação dos compromissos do CMDCA com o monitoramento e a exposição transparente dos resultados que vierem a ser alcançados, e dos aprendizados que gradativamente acumulados, deverão contribuir para o aprimoramento contínuo dos Planos de Ação.

Os potenciais doadores podem ser informados sobre o artigo 260-I do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), segundo o qual o Conselho Municipal deve divulgar amplamente à comunidade, entre outras informações, a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos do Fundo. Conselhos Municipais que conseguirem implementar uma forma diferenciada de divulgação dos resultados alcançados com os recursos doados ao Fundo terão maior probabilidade de incrementar as doações; além disso, estarão fomentando a transparência no uso de recursos públicos.

A resposta clara e fundamentada à quarta

pergunta é igualmente essencial, visto que as empresas podem ter dúvidas quanto ao conceito de doação incentivada, quanto às normas estabelecidas pela Receita Federal para que a doação possa ser feita e quanto à existência de ônus financeiro para o doador.

Uma vez expostas as razões que justificam a doação, a Comissão deverá esclarecer os mecanismos legais que a sustentam:

- Apenas empresas que adotam o regime de tributação pelo Lucro Real podem fazer doações incentivadas ao Fundo;
- Essas empresas devem fazer estimativas sobre seu lucro anual e sobre seu imposto a pagar e projetar um valor de doação que possa ser integralmente deduzido do Imposto de Renda até o limite de 1% do valor devido, conforme estabelecido no artigo 260, inciso I, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- Empresas que apuram o imposto trimestralmente devem ser informadas que podem deduzir suas doações do imposto devido em cada trimestre; as que apuram o imposto anualmente devem ser informadas que podem deduzir suas doações do imposto devido mensalmente e no ajuste anual. Para ambas, deverá ficar evidente que as doações não trazem ônus financeiro para o doador³¹.

³¹ Para que a empresa possa deduzir sua doação do Imposto de Renda Devido, o valor deverá ter sido doado até o último dia útil do ano-calendário. Como a Declaração do Imposto de Renda será realizada no ano seguinte ao do ano-calendário, a empresa poderá deixar de acumular o rendimento que seria auferido, entre a data da doação e a data do pagamento do imposto devido, com a aplicação financeira do valor doado. Cada empresa deverá avaliar se esse fator é mais ou menos importante que o valor social que poderá ser agregado à organização com a realização da doação incentivada.

Compreensão das empresas sobre o papel do Conselho Municipal

Quando se deparam com a possibilidade de realização de doações ao FMDCA, alguns potenciais apoiadores (empresas e cidadãos que podem fazer doações dedutíveis do Imposto de Renda) imaginam que os recursos que vierem a doar ingressarão na conta da Prefeitura e serão empregados exclusivamente pelo Poder Executivo para a realização de ações cuja natureza e resultados não serão do seu conhecimento. É provável, também, que não tenham clareza sobre a natureza e as atribuições do CMDCA.

É importante que as empresas sejam informadas sobre as bases legais, as funções e a composição do Conselho Municipal, para que compreendam seu papel como órgão deliberativo e controlador das políticas voltadas à população de crianças e adolescentes, composto paritariamente por representantes governamentais das diferentes Secretarias Municipais e por representantes da sociedade civil. Não é demais enfatizar, no diálogo com as empresas, que a existência do Conselho Municipal se ancora em preceitos da Constituição Federal e do ECA, que estabelecem a participação da sociedade civil como controladora da ação do Estado. Os potenciais doadores deverão confiar que suas doações ao Fundo serão monitoradas pelo CMDCA para que sejam efetivamente empregadas em ações voltadas à proteção e promoção do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

Perfil e visão das empresas

As ações para mobilização de recursos provenientes de empresas deverão ser planejadas levando-se em conta seus diferentes perfis e o grau de conhecimento, experiência ou interesse que possuam sobre as atribuições do Conselho Municipal, as regras de funcionamento do Fundo, e as áreas e programas de atendimento de crianças e adolescentes.

É possível distinguir alguns subgrupos de empresas no que se refere ao seu grau de envolvimento com questões sociais:

- a. O primeiro é um subgrupo ainda relativamente pequeno de grandes instituições privadas que possuem planos estruturados de apoio a programas ou projetos direcionados a crianças e adolescentes. Em geral, essas empresas contam com profissionais, setores, fundações ou institutos dedicados exclusivamente ao apoio a projetos sociais. Muitas delas têm conhecimento da existência dos Conselhos e já realizaram ou realizam destinações para Fundos Municipais. A Comissão Municipal de Mobilização de Recursos poderá verificar se as instituições desse subgrupo possuem agências ou unidades situadas em seu município ou região;
- b. Um grupo um pouco mais numeroso é constituído por empresas de portes diversos, que reconhecem a importância do apoio a ações sociais, que tendem a fazer doações ou ações voluntárias diretamente

para entidades não governamentais e que apresentam graus variáveis de conhecimento sobre os Conselhos e Fundos. Algumas reconhecem a necessidade de oferecer apoio mais estruturado a ações sociais ou estão em busca de oportunidades para fazê-lo. Entre as empresas desse segundo grupo incluem-se agroindústrias, usinas, empresas de transporte e um grande número de instituições das áreas de comércio e serviços que apresentam potencial significativo para a realização de doações incentivadas aos Fundos Municipais;

- c. Um grande grupo é formado por empresas, entre as quais a maioria são de micro e pequeno porte, cujo engajamento em ações sociais e conhecimento sobre os Conselhos e Fundos tende a ser menor e muito diverso. Como quaisquer instituições, possuem proprietários, gerentes e funcionários com diferentes interesses ou envolvimento pessoais com temas, projetos ou entidades sociais.

Vale lembrar que os gestores, profissionais e colaboradores das empresas situadas no município detêm percepções ou visões sobre fatos e problemas sociais que acontecem ao seu redor, inclusive aqueles que envolvem crianças e adolescentes. Eles residem no município ou na região, transitam por territórios diversos, têm parentes, filhos ou amigos que mantêm vínculos com pessoas ou redes sociais. Ao trazer para o diálogo questões associadas às crianças e aos adolescentes, a Comissão estará tratando sobre temas que podem estar presentes no cotidiano

das pessoas e com os quais muitas delas poderão se identificar.

Uma temática que poderá orientar o diálogo da Comissão com as empresas é a possível presença de problemas ou violações de direitos em certas cadeias produtivas, que podem atingir crianças e adolescentes. O trabalho infantil é um deles. No Brasil, muitas instituições privadas ainda não desenvolveram uma compreensão explícita da necessidade de adotar estratégias para reconhecer e prevenir esse problema em suas cadeias produtivas. Por exemplo, uma corporação que contrate adolescentes em conformidade com as regras da Lei do Trabalho Aprendiz está agindo corretamente; contudo, essa mesma instituição pode não estar atenta para o fato de que um ou mais de seus fornecedores pode estar utilizando mão de obra de crianças e adolescentes de forma ilegal.

Em outras áreas de comércio e serviços, certas questões que atingem crianças e adolescentes têm vindo à tona de maneira mais evidente. Uma delas é a exploração sexual de adolescentes, que pode envolver empresas de turismo, hotelaria e transportes que não estejam atentas para sua responsabilidade de somar forças com o Poder Público e com o CMDCA para prevenção e combate desse problema.

Dificuldades a serem enfrentadas ou melhorias a serem alcançadas no atendimento de crianças e adolescentes podem ser apresentadas pela Comissão Municipal de Mobilização de Recursos como oportunidades para adesão das empresas a práticas de responsabilidade social.

Instrumentos de apoio

Na medida do possível, é recomendável que os contatos com as empresas sejam personalizados. Isso pode ocorrer por meio do agendamento de visitas ou reuniões nas quais a Comissão apresente aos gestores de negócios e de finanças de cada corporação a possibilidade da doação incentivada.

Para tanto, a Comissão deve munir-se de apresentação básica, que possa ser repassada a cada empresa, com tópicos que exponham de forma explícita e objetiva:

- As prioridades do município para o atendimento das crianças e dos adolescentes;
- As ações nas quais os recursos que ingresarem no Fundo serão aplicados;
- As regras para pessoas jurídicas realizarem doações dedutíveis do Imposto de Renda;
- A forma pela qual as ações serão acompanhadas e terão seus resultados divulgados aos apoiadores.

Caso disponha de um diagnóstico e de um Plano de Ação Municipal impresso, é interessante que a Comissão Municipal de Mobilização de Recursos disponibilize cópias desse material às empresas ou providencie sínteses claras e objetivas dos seus pontos principais.

Uma síntese das regras que permitem a realização de doações dedutíveis ao Fundo pelas pessoas jurídicas também será importante. Caso o

Fundo Municipal já tenha recebido doações de outras empresas, essa informação poderá ser incluída.

Por fim, cabe reiterar a importância de o CMDCA estar estruturado tanto para uma boa administração do processo de aplicação dos recursos doados ao Fundo como para cumprir com suas obrigações administrativas com os doadores e a Receita Federal: emissão de recibos de doação no formato e no prazo corretos para que as empresas doadoras possam fundamentar suas declarações de Imposto de Renda; e envio da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) à Receita Federal dentro do prazo legal, para evitar pendências para as incorporações doadoras. A Comissão deve demonstrar aos interlocutores como esses procedimentos serão realizados.

Parceiros no processo de comunicação com as empresas

Contatos ou reuniões com empresas poderão ser articulados com o eventual apoio de associações industriais, associações comerciais, sindicatos patronais, empresários e gestores de unidades de negócios residentes no município que forem sensíveis à importância das questões sociais para a população, para as instituições e para o desenvolvimento do município.

Entre os parceiros a buscar estão os bancos que possuem agências no município e os escritórios de contabilidade. Os bancos mantêm contato permanente com as empresas locais e, em geral, possuem políticas de responsabilidade social empresarial que incluem o apoio a iniciativas voltadas à proteção e promoção

dos direitos de crianças e adolescentes. Gerentes de instituições financeiras, que, em sintonia com as políticas sociais de suas empresas, se dispuserem a apoiar o CMDCA no processo de divulgação das finalidades do Fundo Municipal, poderão ser parceiros de grande valia.

Os escritórios de contabilidade prestam assessoria contábil para diferentes corporações. Em geral, os profissionais de contabilidade estão informados sobre os incentivos fiscais e as regras que regulam o Fundo (ou, caso ainda não tenham essa informação, rapidamente a assimilarão) e poderão ajudar a Comissão na divulgação do Conselho e do Fundo Municipal às empresas locais. Vale lembrar que em diversos Estados da Federação, os Conselhos de Contabilidade realizam campanhas de sensibilização dos contribuintes do Imposto de Renda para o uso desse dispositivo legal.

Instituições privadas situadas no município, órgãos públicos municipais e órgãos ou instituições públicas estaduais ou federais nele presentes podem ser contatados pela Comissão Municipal de Mobilização de Recursos para que a ajudem a divulgar aos seus colaboradores e funcionários a possibilidade de realização de doações para o Fundo. Para as empresas, essa pode ser uma oportunidade de mobilização de seu público interno para ações socialmente responsáveis; para a Prefeitura, cujos representantes fazem parte do CMDCA, seria a oportunidade de mostrar que o exemplo deve partir da própria casa: mobilizar os próprios servidores públicos que têm imposto a pagar é o primeiro passo, ao qual se soma à mobilização do restante da sociedade civil.

Instituições das áreas financeira, industrial, comercial ou de serviços, instaladas no município, que já tenham efetuado doações ao Fundo, que estejam informadas sobre o Plano de Ação do CMDCA e sobre as prioridades do município na área dos direitos de crianças e adolescentes, ou que já tenham acompanhado a execução de ações financiadas pelo Fundo, podem contribuir voluntariamente com a Comissão, ajudando a divulgar a possibilidade das doações incentivadas aos seus fornecedores ou clientes.

Por fim, não é demais reafirmar a importância da retroinformação aos doadores sobre os resultados alcançados com o emprego dos recursos doados ao Fundo Municipal. Muitos Conselhos Municipais recebem doações em seus Fundos, mas não mantêm contatos pós-doação com seus apoiadores, para não apenas informá-los de algo essencial – os resultados de seu apoio –, mas também cultivar vínculos que fortaleçam a participação cidadã das empresas nas comunidades em que se inserem.

O CMDCA, por meio da Comissão, deve buscar estabelecer com as empresas uma relação sintonizada com o conceito de uma sociedade democrática e sustentável. O apoio das corporações ao processo de divulgação e mobilização de recursos para o Fundo Municipal deve ter seu fundamento explicitado pela Comissão para todos aqueles que se dispuserem a atuar como seus parceiros: trata-se de uma participação fundada no artigo 4º do ECA, segundo o qual é dever da sociedade em geral (neste caso, dirigentes, gestores ou profissionais de empresas locais) assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Editais de empresas que apoiam ações sociais

Algumas empresas que contam com políticas estruturadas de investimento social lançam periodicamente editais de apoio a projetos sociais, divulgados via internet. Alguns desses editais têm como foco o apoio a ações direcionadas às crianças e aos adolescentes que sejam propostas por CMDCA.

A Comissão deve estar atenta a esses editais, seja para indicar ao CMDCA oportunidades de inscrição de propostas que tenham sido priorizadas em seu Plano de Ação Municipal, seja para informar as organizações não governamentais (ONGs) do município sobre a possibilidade de sua participação direta em editais que tenham como foco o apoio a projetos sociais direcionados a crianças e adolescentes.

Algumas fontes para obtenção de informações sobre editais e possibilidades de apoio empresarial aos Conselhos Municipais e organizações locais são as seguintes:

- **Rede Gife:** Congrega associadas, de origem empresarial, familiar ou independente, que investem na área social. Informações estão disponíveis em: <http://gife.org.br/category/editais>;
- **Central de Editais Prosas:** Trata-se de um *site* que tem como objetivo conectar quem patrocina, executa e se beneficia de projetos sociais. Ali, podem ser encontrados editais lançados no Brasil e no exterior. Mais informações em: <https://produtos.prosas.com.br/editais>;

- **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs):** Editais para OSCs. Trata-se de *site* mantido pelo Ipea que apresenta uma lista de editais de seleção de projetos oriundos dos setores público e privado que preveem a contratação ou atuação de OSCs em ações e projetos. Mais informações: <https://mapaosc.ipea.gov.br/editais>.

Ações a serem realizadas com pessoas físicas

A comunicação com as pessoas físicas que podem fazer doações dedutíveis do Imposto de Renda também deve estar centrada nas finalidades em que os recursos doados serão empregados e nas normas legais que possibilitam a doação incentivada.

Avanços nas políticas de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes dependem do grau de informação e de participação democrática dos cidadãos na vida pública. O município é o ente político-administrativo mais próximo das pessoas. Ali, os cidadãos podem se envolver de modo mais direto na análise e na busca de soluções para problemas. O desenvolvimento de crianças e adolescentes é uma causa com potencial para mobilizar pessoas com diferentes posturas e visões de mundo. Cabe ao CMDCA, com o apoio da Comissão Municipal de Mobilização de Recursos, promover a convergência da cidadania em torno desse tema.

Nesse sentido, é importante que a Comissão exponha aos moradores as prioridades e

as propostas do Plano de Ação Municipal nas quais as doações ao Fundo deverão ser empregadas. Gradualmente, o CMDCA pode envolver os moradores e as lideranças da sociedade civil na discussão sobre as políticas sociais específicas. Essa recomendação foi formulada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) no artigo 9º, inciso X, da Resolução nº 137/2010: o CMDCA deve mobilizar a sociedade para que participe do processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como da fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

Ao doarem recursos para o Fundo, os contribuintes do Imposto de Renda não estarão apenas fazendo uso de incentivo previsto em lei, mas exercitando um meio de participação cidadã. Soluções para problemas que atingem as crianças e os adolescentes que vivem no município podem ser ativadas e disseminadas quando as pessoas decidem que uma parcela do seu Imposto de Renda ajudará a custear ações que podem transformar a realidade para melhor. Cabe ao CMDCA e à Comissão Municipal de Mobilização de Recursos abrir espaços e criar vínculos para que a decisão de doar desdobre-se em processos permanentes de participação e controle da sociedade civil sobre a qualidade das políticas sociais.

Uma vez expostas as razões que justificam a doação, a Comissão deverá esclarecer os cidadãos sobre as regras básicas da doação incentivada. Entre estas, destacam-se as seguintes:

- Apenas as pessoas que declaram o Imposto de Renda pelo Modelo Completo de Declaração podem fazer doações dedutíveis no limite de 6% do imposto devido, conforme estabelecido no artigo 260, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- Ao fazerem uso do formulário completo da Declaração do Imposto de Renda, tanto as pessoas que têm imposto a pagar como aquelas que têm direito à restituição podem efetuar destinações incentivadas. Em nenhum desses casos as doações ao Fundo acarretarão qualquer aumento ou diminuição do valor que as pessoas físicas terão a pagar ou a receber;
- Assim como as empresas, os cidadãos podem fazer suas doações ao Fundo em qualquer momento do ano. Porém, desde 2012, a lei passou a permitir que a pessoa física opte pela realização da destinação incentivada diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual. Nesse caso, o limite de dedução do Imposto de Renda Devido é de 3%, observado o limite global de 6% para a dedução das destinações realizadas no ano-calendário. Ou seja, se o contribuinte já fez destinações dedutíveis até 31 de dezembro do ano-calendário que alcancem 6% do imposto devido, não poderá efetuar outras destinações dedutíveis do Imposto de Renda até o último dia útil de abril do ano seguinte, o prazo final para a entrega da declaração anual. Essa norma está explicitada no artigo 260-A do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Cabe destacar que, após o surgimento da norma legal que possibilita à pessoa física fazer a doação no ato da Declaração de Ajuste Anual, é provável que a maioria dos contribuintes decida doar no momento da declaração o valor que corresponde a 3% do seu Imposto de Renda Devido, deixando para destinar os restantes 3% no decorrer do ano-calendário. Por isso, é recomendável que a campanha de mobilização de recursos com as pessoas físicas seja intensificada no período compreendido entre janeiro e abril de cada ano.

A Comissão também deve ter em mente que, para poder receber doações de pessoas físicas no ato da Declaração do Imposto de Renda, o FMDCA deve estar cadastrado na Secretaria Especial de Direitos Humanos, do governo federal, e na Receita Federal.

Instrumentos de apoio

Dependendo das circunstâncias, os contatos com as pessoas físicas poderão ser personalizados. Porém, dados o volume e a distribuição da população local, é interessante que a Comissão Municipal de Mobilização de Recursos organize reuniões e eventos de divulgação ou aproveite oportunidades para fazer apresentações em encontros, conferências, congressos, feiras e fóruns; articule com os gestores de empresas e de organizações públicas e privadas instaladas no município a possibilidade de realização de apresentações para seus funcionários ou servidores.

Como sugerido para os contatos com pessoas jurídicas, essas apresentações deverão desta-

car de maneira clara e didática as prioridades e os problemas que as doações ajudarão a resolver, os mecanismos que serão adotados para monitoramento e avaliação dos resultados esperados, e as regras legais da doação incentivada.

Os Conselhos Municipais podem lançar mão de folhetos ou fôlderes para divulgação do Fundo. Este pode ser um instrumento importante de apoio, desde que não seja empregado de forma isolada. O conteúdo do folheto ou fôlder também é muito importante: deve ser preciso e, tanto quanto possível, didático e motivador. O Anexo 1 deste guia apresenta dois exemplos de folhetos de divulgação direcionados às pessoas físicas, nos quais os respectivos Conselhos Municipais focalizaram as doações que podem ser realizadas no ato da Declaração do Imposto de Renda.

Parceiros no processo de comunicação com pessoas físicas

A divulgação da possibilidade de realização de doações ao Fundo pelas pessoas físicas pode ser facilitada se a Comissão contar com o apoio de escritórios de contabilidade do município. Em geral, os profissionais de contabilidade prestam serviços para cidadãos que, segundo as normas estabelecidas pela Receita Federal, devem declarar o Imposto de Renda pelo Modelo Completo de Declaração e, dessa forma, podem fazer doações dedutíveis do Imposto de Renda.

A Comissão também pode dialogar com gestores, lideranças e profissionais de empresas privadas e órgãos públicos situados no município,

sobre a possibilidade de apresentação do Plano de Ação do CMDCA e do Fundo Municipal para os funcionários e servidores que nelas atuam. Empresários sensíveis às questões sociais podem se dispor a mobilizar os colaboradores de suas instituições para a realização de doações ao Fundo Municipal. Prefeitos e secretários municipais também podem disseminar essa informação aos servidores públicos do município.

No País, já existem empresas privadas e prefeituras que, para estimular a realização de doações por parte de seus empregados ou servidores, adotaram a prática de antecipar-lhes os valores que, conforme estimativa prévia da possibilidade de realização de doações dedutíveis do Imposto de Renda Devido, que cada um se dispusesse. Os valores doados pelos trabalhadores com recursos antecipados pelo empregador eram descontados na folha de pagamento no ano seguinte ao da doação, após os trabalhadores receberem a restituição de imposto realizada pela Receita Federal. Com o advento da regra que permite a realização de doações dedutíveis do Imposto de Renda no ato da Declaração de Ajuste Anual até 3% do imposto devido, e tendo em vista que o limite de dedução para as pessoas físicas é de 6%, a prática da antecipação pode continuar sendo empregada para estimular doações que alcancem os 3% restantes.

Para que as parcerias sejam bem estruturadas e bem-sucedidas, é importante que seu objetivo – o fortalecimento das ações de proteção e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes do município – seja explicitado como finalidade básica do processo de mobilização. Empresas e órgãos públicos que oferecerem

informações socialmente relevantes para seus funcionários e servidores terão na parceria com o CMDCA oportunidade de agregação de valor à sua política interna de gestão de pessoal.

Apoio semelhante ao processo de comunicação com a sociedade pode ser obtido pela Comissão Municipal de Mobilização de Recursos em sindicatos de trabalhadores e entidades que congregam profissionais liberais, como o Conselho Regional de Contabilidade (CRC), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Regional de Medicina (CRM), entre outros.

É admissível também que algumas empresas (por exemplo, agências bancárias ou outros estabelecimentos comerciais) se disponham a divulgar a possibilidade de doação aos Fundos para clientes que manifestem interesse no tema. No diálogo com os responsáveis por essas unidades de negócios, a Comissão deve destacar a contribuição positiva que uma iniciativa desse tipo pode trazer para o relacionamento entre as empresas e seus clientes.

Ações com a população em geral

É importante lembrar que as pessoas que não têm imposto a pagar, que declaram o Imposto de Renda pelo Modelo Simplificado, ou que estejam isentas da Declaração do Imposto de Renda, também podem fazer doações ao FMDCA de sua escolha, nos valores por elas definidos. Nesses casos, tratará sempre de doações com recursos próprios, que não serão passíveis de incentivo fiscal.

Tradicionalmente, essas doações são direciona-

das a entidades sociais filantrópicas, sem fins lucrativos, que atendem públicos diversos. Porém, nada impede (ao contrário, é desejável) que a Comissão amplie a divulgação do Plano de Ação Municipal para que a população do município possa ser informada sobre as prioridades locais e a possibilidade de doação ao Fundo Municipal. Isso pode ser feito por meio de encontros ou reuniões em clubes, escolas, associações de bairro e outros espaços comunitários.

A Comissão também deve buscar o apoio das mídias locais para disseminar informações sobre as atividades do Conselho e a finalidade do Fundo Municipal à população residente no município e na região.

Ações com o Poder Judiciário

O artigo 214 do ECA estabelece que os valores decorrentes de multas aplicadas e recolhidas pelo Poder Judiciário devem ser revertidos para o Fundo gerido pelo Conselho do respectivo município. Essas multas podem ser impostas em diversos casos de infração administrativa e de crimes em espécie especificados no ECA (arts. 228 a 258-C).

A Comissão, tendo à frente a presidência do CMDCA, deve agendar encontro com o juiz da Infância e da Juventude ou da Vara de Justiça existente no município, comarca ou região para dialogar sobre a importância do direcionamento de recursos provenientes das multas para o Fundo Municipal.

Para que o diálogo seja facilitado, é importante que a Comissão analise previamente os artigos do ECA anteriormente referidos. A Comissão também deve estar munida de fundamentos que justifiquem o direcionamento das multas. A existência de um diagnóstico municipal que indique em que medida violações de direitos e crimes contra crianças e adolescentes (inclusive os especificados nos artigos do ECA acima referidos) vêm acontecendo no município será um elemento importante.

Outros fundamentos para o diálogo devem provir do Plano de Ação Municipal, no qual estarão especificados prioridades e programas. Recursos repassados ao Fundo Municipal por determinação do Juizado poderão ser empregados para suporte a programas de acolhimento institucional ou acolhimento familiar de crianças que tiveram de ser afastadas de suas famílias de origem por se encontrarem em situação de negligência ou abandono; ou a programas de medidas socioeducativas para adolescentes envolvidos em atos infracionais; ou a serviços de acolhimento e proteção de crianças e adolescentes que sofreram violências sexuais – temas que frequentemente, são objeto de processos judiciais.

A função do CMDCA é formular propostas que busquem erradicar e prevenir problemas que podem atingir crianças e adolescentes no município; a função da Vara da Infância e da Juventude é velar pelo cumprimento das disposições previstas no ECA. Há, assim, ampla convergência entre ambos para um relacionamento profícuo sob a égide dos marcos legais.

d. Estratégias com veículos e agências de comunicação

Como mencionado anteriormente, a campanha de divulgação do Fundo Municipal pode ser apoiada pelas mídias existentes no município: *outdoors*, rádio ou TV local, jornais com circulação periódica.

Divulgações podem ser planejadas para ocorrer em momentos importantes do ano: por exemplo, na conclusão de um diagnóstico local e de um Plano de Ação que contenha propostas prioritárias para o município; no final ou no início do ano, quando o CMDCA dispuser de um balanço dos resultados das ações apoiadas com recursos do Fundo; nos meses em que os contribuintes estiverem fazendo suas declarações de Imposto de Renda etc.

Agências ou profissionais de comunicação e marketing podem colaborar com a Comissão no design de folhetos ou pôsteres; na produção de registros fotográficos ou de vídeos que possam ajudar a enriquecer o processo de comunicação (por exemplo, trazendo imagens sobre territórios locais alcançados por programas sociais ou sobre acontecimentos que evidenciem resultados provenientes da aplicação dos recursos do Fundo); na elaboração de slides com equilíbrio de conteúdo e qualidade estética para apresentação em reuniões ou encontros; na divulgação de informações nas redes sociais – Facebook, WhatsApp, Messenger, Instagram, X, Blog, YouTube – ou sites.

Vale lembrar que o CMDCA e o Fundo Municipal devem ter seu espaço garantido no site da Prefeitura.

e. Parceria com outros Conselhos do município e da região

O FMDCA também pode ser fortalecido por meio do diálogo e da cooperação que o CMDCA pode estabelecer com Conselhos Municipais de outras políticas setoriais ou centrados em outros públicos, mas cujos focos, prioridades ou ações têm interfaces com o campo de atuação do CMDCA.

Entre os conselhos de políticas setoriais, podem ser citados o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal de Saúde (CMS) e o Conselho Municipal de Educação (CME), que se ocupam de políticas e programas que devem alcançar crianças e adolescentes. O CMDCA deve buscar convergência com os representantes desses Conselhos em torno de ações voltadas à erradicação do trabalho infantil, ao fortalecimento de vínculos familiares, o acesso às creches, ao fortalecimento de vínculos familiares, à redução da evasão escolar, à melhoria da saúde do adolescente, à prevenção da gravidez precoce, à prevenção do envolvimento de crianças e adolescentes com substâncias psicoativas etc.

A mobilização de recursos para ações dessa natureza será essencial para todos os agentes envolvidos. Em alguns casos, recursos do FMDCA poderão ser articulados a de outros Fundos Municipais (por exemplo, das áreas da Saúde, Assistência Social ou Educação) para viabilizar ações integradas.

Raciocínio semelhante pode ser feito no caso dos Conselhos Municipais concentrados em segmentos da população, como o Conselho

Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPCD), o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM), o Conselho Municipal dos Direitos da Juventude (CMDJ) ou o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDPI).

Ações para a promoção da inclusão de crianças com deficiência em escolas ou em outros serviços e programas públicos poderão ser propostas pelo CMDCA em conjunto com o CMDPCD. O CMDCA poderá dialogar com o CMDM em torno de políticas que fortaleçam as condições de trabalho de mães que chefiam famílias e cujos filhos pequenos precisam de serviços de proteção e/ou de educação infantil para que não fiquem sozinhos em suas casas ou expostos a riscos em suas comunidades. Programas de apoio à transição de adolescentes que vivem em unidades de acolhimento institucional para a vida em repúblicas poderão ser pensados conjuntamente pelo CMDCA e pelo CMDJ. O CMDCA poderá avaliar com os membros do CMDPI a possibilidade do desenvolvimento de programas de fortalecimento de vínculos intergeracionais ou de apoio a pessoas idosas que, por alterações nas configurações familiares, tenham se tornado responsáveis por seus netos menores de idade.

Iniciativas como essas poderão não apenas fortalecer os vínculos entre os Conselhos envolvidos, mas ampliar o reconhecimento da sociedade quanto à relevância das ações e à necessidade de apoiá-las.

No caso do CMDPI, vale destacar o fato de que o Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMDPI) é regido por normas muito semelhantes

às que regulam o FMDCA. Os limites estabelecidos em lei para que as doações efetuadas aos dois Fundos possam ser deduzidas do Imposto de Renda Devido são os mesmos: 6% para pessoas físicas e 1% para pessoas jurídicas. Apesar disso, o limite de 1% para a dedução das doações de pessoas jurídicas ao FMDCA ou FMDPI é considerado isoladamente em cada caso, não sendo limitado por outra dedução.

Ou seja, pessoas jurídicas que destinem até 1% do Imposto de Renda Devido para o FMDCA poderão destinar igual valor ao FMDPI. O fato de que essas doações não competem entre si favorece a formação de parceria entre o CMDCA e o CMDPI para o desenvolvimento de algumas ações conjuntas voltadas à mobilização de recursos para os respectivos Fundos.

Parcerias entre CMDCAs situados em uma mesma região também podem contribuir para o processo de informação e mobilização de doações.

Uma iniciativa nesse sentido foi desenvolvida na região da Baixada Santista, litoral do estado de São Paulo. Ali, nove municípios – Santos, Cubatão, Guarujá, Bertioga, São Vicente, Praia Grande, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe – estabeleceram parceria que resultou na criação da Rede dos CMDCAs da Região Metropolitana da Baixada Santista. Entre outras atividades conjuntas, os CMDCAs dos nove municípios criaram um site gerido por essa Rede, no qual doadores encontravam as informações e orientações para a realização de doações para um ou mais dos nove Fundos Municipais que integram a Rede.

Passo 5: Execução, avaliação dos resultados e ciclos de aprendizado

Concluído o plano estratégico para ativação de fontes de receita e mobilização de recursos, a **Comissão Municipal de Mobilização de Recursos** deve iniciar sua fase de implementação. A Comissão deverá estar alinhada às análises realizadas na **etapa de diagnóstico** (passo 2) e às **metas estabelecidas** na fase de planejamento estratégico (passo 3), organizando as ações definidas no **Plano de Ação** (passo 4) de forma a atingir os públicos-alvo nos períodos mais adequados ao longo do exercício.

A elaboração de um Plano de Ação detalhado, com cronograma, responsabilidades, metas operacionais e indicadores de acompanhamento, é condição indispensável para o alcance de resultados consistentes. A fase de execução exige disciplina, articulação institucional e comprometimento dos membros da Comissão.

Cabe ao CMDCA, no exercício de sua função deliberativa e fiscalizadora, acompanhar sistematicamente a execução do Plano de Ação, assegurando que a Comissão disponha do apoio necessário por parte das lideranças do Poder Público e das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que integram o Conselho.

A mobilização da comunidade local depende, fundamentalmente, da sua compreensão sobre a finalidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), sua importância como instrumento de financiamento das políticas públicas e dos projetos

destinados à promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Quando essa percepção se consolida, o engajamento da sociedade se torna um vetor fundamental para ampliar a arrecadação e fortalecer o papel do CMDCA.

É fundamental que a atuação da Comissão Municipal de Mobilização de Recursos seja contínua, sistemática e aperfeiçoada anualmente, utilizando os resultados obtidos como base para revisar estratégias, ajustar abordagens e ampliar o impacto das ações. O grande desafio do CMDCA é consolidar o FMDCA como um mecanismo efetivo, permanente e sustentável de financiamento, capaz de assegurar a implementação qualificada das políticas públicas e das prioridades definidas no Plano de Ação do Conselho.

R

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, C.; Cayres, D. C.; Tatagiba, L. Balanço dos estudos sobre conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 94, pp. 255–294, 2015.
- Brasil. Congresso Nacional. Relatório final da CPI “das ONGs”. Brasília, outubro/2010.
- **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/Suas). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2012.
- **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 17 nov. 2009.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)**. *Documento base: Conceituação e operacionalização para realização da 9ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: Conanda, 2012.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)**. Resolução nº 71, de 10 de junho de 2001. Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 18 jun. 2001.

- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).** Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs). *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 16 jun. 2005.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).** Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005. Altera dispositivos da Resolução nº 105/2005. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 18 nov. 2005.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).** Resolução nº 116, de 2006. Altera dispositivos das Resoluções nº 105/2005 e nº 106/2005. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 2006.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).** Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 12 dez. 2006.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).** Resolução nº 139, de 17 de março de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 18 mar. 2010.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).** Resolução nº 152, de 9 de agosto de 2012. Dispõe sobre diretrizes de transição para escolha unificada de conselheiros tutelares. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 10 ago. 2012.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).** Resolução nº 159, de 4 de setembro de 2013. Dispõe sobre o processo de participação de crianças e adolescentes. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 5 set. 2013.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conada).** Resolução nº 164, de 9 de abril de 2014. Dispõe sobre organização de conselhos e fundos. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 10 abr. 2014.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).** Resolução nº 231, de 28 de dezembro de 2022. Altera a Resolução nº 170/2014 para dispor sobre processo de escolha unificada. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 29 dez. 2022.

- **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 5. out. 1988. São Paulo: Atlas, 1988.
- Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 16 jul. 1990.
- Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Texto compilado, com alterações até junho de 2014. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 mai. 2025.
- Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 18 mai. 1998.
- Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 24 mar. 1999.
- Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 20 dez. 2000.
- Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2004.
- Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui a Política Nacional da Juventude. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 1 jul. 2005.
- Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 30 nov. 2009.
- Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 19 jan. 2012.
- Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 6 ago. 2013.
- Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 1 ago. 2014.
- Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Estabelece o Marco Legal da Primeira Infância. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 9 mar. 2016.

- Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022. Altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para garantir atendimento prioritário a crianças e adolescentes com doenças raras ou deficiência. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 25 mai. 2022.
- **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).** *Censo Suas 2023: Dados de Acolhimento Institucional*. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/censo-suas>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- **Ministério da Saúde (MS).** Portaria nº 121, de 25 de janeiro de 2012. Institui a Unidade de Acolhimento para usuários de crack, álcool e outras drogas. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 26 jan. 2012.
- **Ministério da Saúde (MS).** Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 24 dez. 2011.
- **Ministério da Saúde (MS).** Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM): Indicadores de Saúde Infantil 2021. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/sistemas-de-informacao/sim>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/sagi/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi-1>. Acesso em: 25 mai. 2025.
- **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).** **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).** Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/participacao-social/conselho-nacional-de-assistencia-social>. Acesso em: 25 mai. 2025.
- **Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).** Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012. Cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAF). *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 24 abr. 2012.
- **Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).** Portaria nº 1.681, de 16 de agosto de 2011. Disciplina a oferta de cursos de aprendizagem profissional. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 17 ago. 2011.

- **Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH).** Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)*. Brasília: SEDH/Conanda, 2006.
- **Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (Sipia).** Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Disponível em: <https://www.sipia.gov.br/>. Acesso em: 25 mai. 2025.
- **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic): Perfil dos Municípios Brasileiros — 2023*. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 25 mai. 2025.
- **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) — 2022*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>. Acesso em: 25 mai. 2025.
- **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua): Trabalho Infantil 2022*. Rio de Janeiro, 2022a.
- **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua): Educação 2022*. Rio de Janeiro, 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pnad-continua.html>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).** *Censo Escolar 2022: Indicadores Educacionais*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS). **Fundação Instituto Administração (FIA).** *Pesquisa Conhecendo a Realidade*. Jul. 2007.
- Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br). *TIC Kids Online Brasil 2021: Exposição a Riscos Digitais*. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://cetic.br/pt/tics/kidsonline/2021/criancas/>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- Confederação Nacional de Municípios (CNM). Disponível em: <https://cnm.org.br>. Acesso em: 25 maio 2025.

- Diniz, M. H. Apud Teixeira, F. D. Boletim Científico. *Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ano 8, ns. 30–31, jan./dez. 2009. [ago. 2014].
- Dowbor, M.; Houtzager, P.; Serafim, L. *Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap)/ Institute of Development Studies (IDS), 2008.
- Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Orçamento Público: Conceitos Básicos. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>. Acesso em: 25 maio 2025.
- Fantazzini, O. O que são direitos humanos? Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/textos/oquee/oquedh.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022: Capítulo Violência Sexual e Tráfico de Pessoas*. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- Fundação Abrinq Pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Coleção Empresa Amiga da Criança: Doações incentivadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs)*. São Paulo, 2017.
- Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *De olho no Orçamento Criança*. São Paulo, 2026. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2026-05/de-olho-no-orcamento-crianca-2026.pdf>.
- *Conselho Tutelar: Guia para ação passo a passo*. São Paulo, 2021.
- *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Guia para Ação e Gestão de Parcerias com base no MROSC*. São Paulo, 2026.
- *Guia Programa Prefeitas e Prefeitos Amigos da Criança 2025–2028*. São Paulo: Fundação Abrinq, 2025.
- *Plano Municipal para Infância e Adolescência: Guia para ação passo a passo*. São Paulo, 2022.
- Programa Criança com Todos os Seus Direitos. Marco conceptual. Recife, 2011. Fundação Instituto Administração (FIA). Pesquisa Conhecendo a Realidade. Jul. 2007.

- Fundação Telefônica. Promenino. Passo a passo para a criação do Conselho de Direitos.
- Fundação Telefônica/Prattein. *Conhecer para transformar: Guia para diagnóstico e planejamento da política municipal*. São Paulo, 2011.
- Gohn, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Estimativas de Crianças em Situação de Rua: Diagnóstico Nacional 2023*. Brasília, DF, 2023.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). *Atlas da Violência 2023: Mortalidade Infantojuvenil por Causas Externas*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. Nova York: Longman, 2003.
- Menicucci, T. M. G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos importam? In: Avritzer, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. v. 3. São Paulo: Cortez, 2010. pp. 175–214.
- Ministério da Educação (MEC). **Secretaria de Educação Básica (SEB)**. *Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática*. Brasília: MEC, 2004.
- Ministério da Saúde (MS). **Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST e Aids**. *A política do Ministério da Saúde para atenção a usuários de álcool e outras drogas*. Brasília: Ministério da Saúde (MS), 2003.
- Ministério Público do Estado de São Paulo. Texto de destaque aos principais artigos da Lei Federal nº 12.594/2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)). Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/SINASE-\(lei-n.12.594-2012\)_uma-abordagem-transdisciplinar.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/SINASE-(lei-n.12.594-2012)_uma-abordagem-transdisciplinar.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.
- NAZAR, R. E. *Manual sobre Conselhos de Direitos Municipais, Estaduais e Federais*. Portal Batista. Manuais Práticos.
- Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). **Biblioteca Virtual**. Políticas públicas.

- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (Semdes) (Piracicaba). *Manual das associações*. Piracicaba: Linha Impressa, 2011.
- Sobrinho, J. W. F. Teoria do “Quorum”. *Universo Jurídico*, Juiz de Fora, ano XI, 5 set. 2000.
- Teixeira, F. D. Boletim Científico. *Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ano 8, ns. 30–31, jan./dez. 2009. [Citando DINIZ, M. H.].
- Todos Pela Educação (TPE). Relatório Anual 2023: *Crise de Aprendizagem na Alfabetização*. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/downloads/relatorio-de-atividades-2023/>. Acesso em: 25 jun. 2025.



ANEXOS

Anexo I. Subsídio para a elaboração ou revisão da lei municipal de criação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)

Observação: O texto que se segue tem como único objetivo sugerir, sem qualquer pretensão exaustiva, pontos a serem considerados na elaboração ou revisão da lei de criação do Fundo.

Art. 1º – Fica criado o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, instrumento de captação, repasse e aplicação de recursos destinados a propiciar suporte financeiro para o planejamento, implantação, execução e desenvolvimento de planos, serviços, programas, projetos e demais ações voltadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes no município.

Art. 2º – O Fundo Municipal será gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que será responsável:

- I. Pela deliberação e decisão sobre as prioridades que deverão orientar a aplicação dos recursos do Fundo;
- II. Pela deliberação e decisão sobre os serviços, programas, projetos e demais ações que serão financiadas com os recursos do Fundo;

- III. Pela deliberação e decisão sobre as organizações governamentais ou não governamentais que deverão executar as ações que serão financiadas com os recursos do Fundo;
- IV. Pela coordenação do processo de repasse dos recursos do Fundo para as organizações que executarão as ações priorizadas;
- V. Pela autorização para liberação dos recursos do Fundo para que as ações possam ser executadas;
- VI. Pela avaliação dos resultados anuais da execução físico-financeira das ações financiadas com os recursos do Fundo.

Art. 3º – Os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente serão aplicados primordialmente em:

- I. Serviços, programas ou projetos de proteção de crianças e adolescentes com direitos fundamentais ameaçados ou violados;
- II. Serviços, programas ou projetos articulados ao desenvolvimento das ações das políticas sociais básicas (especialmente, mas não exclusivamente, Saúde e Educação) e da política de Assistência Social, voltados ao atendimento de crianças e adolescentes que deles necessitem para que possam ser adequadamente alcançados por estas políticas e ter seus direitos fundamentais garantidos;
- III. Estudos e diagnósticos municipais da situação de crianças e adolescentes e da situação da rede de atendimento de crianças e adolescentes existente no município, realizados para fundamentar e orientar a elaboração, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Planos de Ação e de Planos de Aplicação dos Recursos do Fundo;
- IV. Suporte a atividades estruturadas de mobilização de recursos para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente junto às diferentes fontes de recursos e parceiros potenciais, conduzidas por comissão constituída para esse fim pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- V. Ações de capacitação de recursos humanos que atuam no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e de fortalecimento institucional e operacional da rede de serviços e programas de atendimento existentes no município;

VI. Projetos de comunicação e divulgação das ações de defesa dos direitos de crianças e adolescentes residentes no município;

VII. Outras ações consideradas prioritárias pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para que os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sejam garantidos, inclusive aquelas que forem necessárias para a proteção desse público em situações de emergência ou de calamidade pública.

Parágrafo Único – Fica vedada a aplicação de recursos do Fundo para pagamento de despesas referentes à estruturação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar.

Art. 4º – Na definição das ações que serão financiadas anualmente com os recursos do Fundo, o Conselho Municipal deverá considerar:

I. As normas estabelecidas na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em especial: a) o artigo 260, § 1º-A, segundo o qual na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância; b) o artigo 260, § 2º, segundo o qual os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem, ao fixar critérios de utilização dos recursos do Fundo por meio de Planos de Aplicação, prever necessariamente a aplicação de percentual desses recursos para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes, e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade;

II. O artigo 31 da Lei nº 12.594/2012 (que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas as adolescentes que pratiquem ato infracional), segundo o qual os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem definir, anualmente, o percentual de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a serem aplicados no financiamento das ações previstas nesta lei, em especial para capacitação, sistemas de informação e de avaliação;

III. Os resultados de diagnósticos atualizados sobre a realidade do município, que evidenciem: a) os problemas (situações de risco, violências e violações de direitos) que atingem crianças e adolescentes residentes no município e que limitam ou impedem a garantia dos direitos fundamentais previstos na Lei nº 8.069/1990; b) a situação (lacunas, fragilidades,

capacidades de atendimento) do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e da rede de serviços e programas de atendimento existentes no município; c) a forma como esses aspectos se distribuem nos diferentes bairros, distritos e territórios do município, os segmentos da população infantojuvenil mais atingidos pelos problemas e os territórios menos alcançados pelos serviços e programas de atendimento.

Art.5º – Para a escolha das organizações não governamentais que receberão recursos do Fundo, o Conselho Municipal deverá observar:

- I. As normas estabelecidas na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em especial: a) o artigo 90, que define os regimes dos programas de proteção e socioeducativos que devem ser oferecidos pelas entidades de atendimento; b) o artigo 91, que versa sobre o registro das entidades não governamentais no Conselho como condição para o seu funcionamento e sobre o prazo de validade desse registro;
- II. As normas estabelecidas na Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.
- III. Art. 6º – As prioridades e ações nas quais serão aplicados os recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão estar explicitadas no Plano de Ação Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo, ambos elaborados anualmente pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- IV. Art. 7º – O Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo deverá ser encaminhado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e pela Prefeitura Municipal para exame e aprovação pela Câmara Legislativa Municipal, passando a integrar o Orçamento Municipal.

Art. 8º – Constituem receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

- I. Transferências do Orçamento Municipal;
- II. Recursos provenientes de órgãos da União ou do estado, inclusive transferências fundo a fundo entre esferas de governo;
- III. Destinações dedutíveis do Imposto de Renda, efetuadas por pessoas físicas e pessoas jurídicas, inclusive doações de bens permanentes ou de consumo;

- IV. Doações não incentivadas de pessoas físicas ou pessoas jurídicas;
 - V. Doações de entidades internacionais;
 - VI. Recursos provenientes de multas aplicadas pelo Poder Judiciário, conforme previsto no artigo 214 da Lei nº 8.069/1990;
 - VII. Resultados de aplicações financeiras dos recursos disponíveis no Fundo, observada a legislação pertinente;
 - VIII. Receitas provenientes de outras fontes.
- Parágrafo Único – Bens materiais que forem doados ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente poderão ser leiloados pelo Poder Executivo Municipal, com autorização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo os valores resultantes ser depositados na conta bancária do Fundo.

Art. 9º – Para fins de gestão contábil, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ficará vinculado à Secretaria Municipal de _____, que deverá realizar a administração das receitas e despesas desse Fundo sob a orientação e o controle do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º – A contabilidade do Fundo deve ter por objetivo evidenciar a sua situação financeira e patrimonial, observados os padrões e normas estabelecidas na legislação pertinente.

§ 2º – Para recebimento e movimentação dos recursos financeiros do Fundo, será aberta conta bancária específica em instituição financeira oficial, sob a denominação de Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e serão observadas as normas estabelecidas nos artigos 260-D e 260-G da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), assim como as Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil que versam sobre a gestão de Fundos Públicos.

§ 3º – O administrador contábil do Fundo deverá:

- I. Efetuar a movimentação dos recursos financeiros do Fundo – assinar cheques, ordenar empenhos e pagamentos das despesas – em estrita observância dos objetivos e parâmetros estabelecidos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, elaborado anualmente pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II. Elaborar mensalmente demonstrativo contábil da movimentação financeira do Fundo, e ao final de cada ano o balanço anual da movimentação dos recursos, especificando as receitas e despesas;

III. Submeter ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente os demonstrativos contábeis e a prestação de contas anual da movimentação financeira do Fundo;

IV. Realizar outras atividades que forem indispensáveis para a boa gestão financeira do Fundo.

§ 4º – Após a aprovação pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, os demonstrativos contábeis e a prestação de contas anual deverão ser publicados em veículo oficial de imprensa, ou ser divulgados publicamente de forma ampla e transparente caso inexistir este veículo.

Art. 10 – O saldo financeiro positivo apurado no balanço do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será transferido para o exercício subsequente, a crédito do mesmo fundo, conforme determina o artigo 73 da Lei nº 4.320/1964.

Anexo II. Exemplo de inclusão do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) na Lei Orçamentária Municipal

O exemplo a seguir, elaborado com temas e números hipotéticos, busca demonstrar de forma didática como os recursos previstos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo são lançados no Orçamento Municipal.

Suponha que a partir da realização de um diagnóstico das necessidades do município, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) defina três ações prioritárias e estime seus respectivos orçamentos. Com base nesse Plano de Ação, o CMDCA elabora o seguinte Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) para o ano de 2022:

Quadro 1 – Plano de aplicação dos recursos do FMDCA/2022

AÇÕES	Estimativa de despesas
Ação 1: Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco	R\$ 220.000,00
Ação 2:	R\$ 100.000,00
Ação 3:	R\$ 80.000,00
TOTAL	R\$ 400.000,00

Para chegar ao valor anteriormente previsto para a execução, em 2022, da Ação 1 (Programa de Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Risco), o CMDCA estimou os seguintes valores:

Quadro 2 – Orçamento da ação 1: Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco

ITEM	Despesas
Mobiliário, computadores, livros	R\$ 40.000,00
Pessoal técnico	R\$ 120.000,00
Alimentos, materiais de limpeza, materiais didáticos	R\$ 60.000,00
TOTAL	R\$ 220.000,00

Por outro lado, tendo por base tanto os recursos disponíveis como as previsões de ingresso de novos recursos no Fundo, o CMDCA estima as seguintes receitas para o FMDCA no ano de 2022:

FONTES	Estimativa de receitas
Dotação do orçamento municipal	R\$ 80.000,00
Doações de pessoas físicas	R\$ 20.000,00
Doações de pessoas jurídicas	R\$ 280.000,00
Multas judiciais	R\$ 10.000,00
Resultado de aplicações financeiras	R\$ 10.000,00
TOTAL	R\$ 400.000,00

Vejamos agora como a ação Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco, indicada no quadro 1 e previamente orçada no quadro 2, deverá figurar na Lei Orçamentária Municipal.

Em primeiro lugar, deverá ser indicada a Classificação Institucional do órgão do Poder Executivo e da Unidade Orçamentária aos quais a receita está associada. Esta classificação será expressa em cinco dígitos:

1º e 2º dígitos	3º ao 5º dígito
Órgão	Unidade Orçamentária

Como no exemplo em questão, os recursos estarão alocados no FMDCA e o órgão gestor da receita será a Secretaria Municipal à qual o Fundo estiver vinculado para fins administrativos. E a unidade orçamentária será o próprio FMDCA. A Classificação Institucional será aquela estabelecida pelo município no contexto da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Por exemplo:

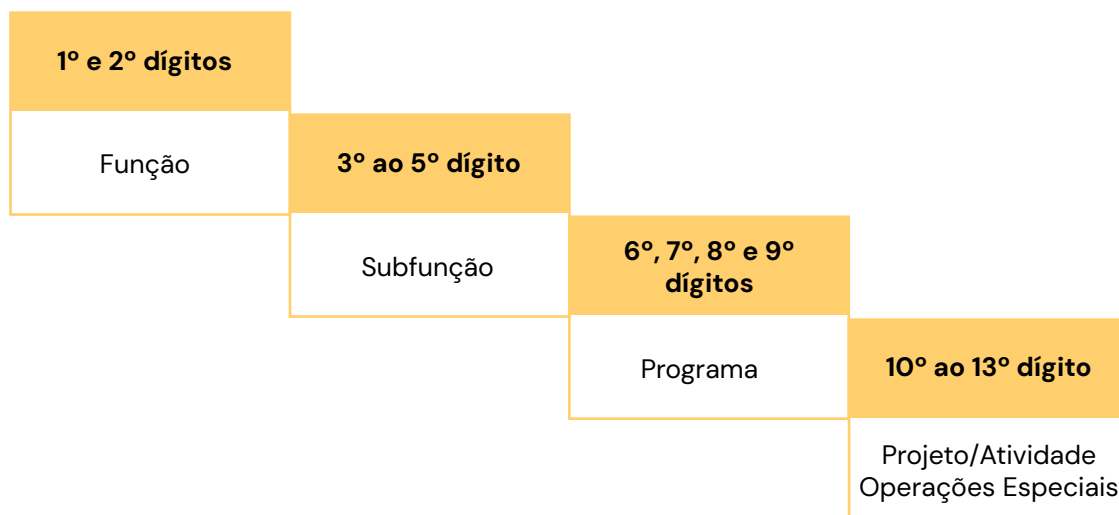
Classificação 09.710

Onde:

09 – Indica a Secretaria Municipal à qual o FMDCA está vinculado;

710 – Indica o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Depois, deve ser feita a Classificação Funcional Programática do tipo de programa de trabalho que será realizado com a receita do Fundo. Para esta classificação, são usados 13 dígitos:



Os cinco primeiros dígitos devem corresponder ao padrão de codificação estabelecido na Portaria Federal nº 42/1999. Eles indicam a função e a subfunção às quais o emprego da receita em questão estará associado.

Quanto aos oito dígitos seguintes, os quatro primeiros deles indicam o tipo de programa em questão; os quatro seguintes a ação que concretizará o programa. Conforme estabelecido no artigo 3º da Portaria Federal nº 42/1999, os municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações contidos na referida portaria.

Assim, a Classificação Funcional-Programática do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco, citado no quadro 1, será:

Classificação 08.243.4009.4188

Onde:

08 – Assistência Social (o Programa de Atendimento citado no quadro 1 está associado à política de Assistência Social, cujo código previsto na Portaria Federal nº 42/1999 é 08);

243 – Assistência à Criança e ao Adolescente (este é o código previsto na Portaria Federal nº 42/1999 para programas que, como citado no quadro 1, sejam direcionados a crianças e adolescentes);

4009 – Manutenção e Modernização dos Serviços Públicos;

4188 – Manutenção de Serviços de Assistência a Crianças e Adolescentes.

Finalmente, deve ser feita a Classificação da Natureza das Despesas que serão realizadas com a receita do Fundo. Para essa classificação são usados oito dígitos:

1º dígito	2º dígito	3º e 4º dígitos	5º e 6º dígitos	7º e 8º dígitos
Categoria Econômica	Grupo de Despesas	Modalidade de Aplicação	Elemento de Despesas	Item de Despesas

A Classificação da Natureza das Despesas será feita utilizando-se os códigos definidos na Portaria Interministerial da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 163/2001. Essa portaria apresenta uma série de códigos, de oito dígitos cada, para a classificação de diferentes tipos de despesa. As despesas para execução do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco, indicadas no quadro 2, enquadram-se nos seguintes códigos e descrições definidos na Portaria nº 163/2001:

Quadro 3 – Aplicação dos recursos do FMDCA/2022

Itens de despesas do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco	Código e descrição conforme Portaria nº 163/2001
Mobiliário, computadores, livros	4.4.90.52.01 – Equipamentos e materiais permanente
Pessoal técnico	3.3.90.04.01 – Contratação por tempo determinado
Alimentos, materiais de limpeza, materiais didáticos	3.3.90.30.01 – Material de consumo

O lançamento do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco no Projeto de Lei Orçamentária Municipal será feito com base nos valores e códigos indicados nos quadros anteriores, assumindo um formato como este:

Programa da Unidade Orçamentária Gestora detalhado por elemento econômico

Versão: Projeto de Lei			Orçamento 2022
Unidade Gestora 09.710: Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)			
Especificação	Programa de trabalho	Natureza da despesa	Total em R\$
Assistência Social	08.000.0000.000C		
Assistência à Criança e ao Adolescente	08.243.0000.000C		
Programa de Atendimento de Criança e Adolescente em Situação de Risco	824.340.094.188		
Equipamentos e material permanente		4.4.90.52.01	R\$ 40.000,00
Contratação por tempo determinado.		3.3.90.04.01	R\$ 120.000,00
Material de consumo		3.3.90.30.01	R\$ 60.000,00
Total			R\$ 220.000,00
Total da Unidade Orçamentária			R\$ 400.000,00

Assim, o valor de R\$ 220.000,00 previsto pelo CMDCA para a execução do Programa de Atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco estará incluído no Orçamento Municipal. Este valor, somado aos valores previstos para as outras ações priorizadas, totalizará os R\$ 40.000,00 originalmente previstos no Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo elaborado pelo CMDCA.



www.fadc.org.br

f /fundabrinq

o /fundacaoabrinq