

# DIALOGO

**FUNDO MUNICIPAL DA  
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE  
FAZENDO ACONTECER**



**ASSEF/SC  
ASSOCIAÇÃO DAS ENTIDADES  
FILANTRÓPICAS DE  
SANTA CATARINA  
1997**

**ASSEF/SC**  
**ASSOCIAÇÃO DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS DE**  
**SANTA CATARINA**

**FUNDADA EM 29/09/87**

**RUA OTTO JULIO MALINA, Nº 1.306**  
**BAIRRO IPIRANGA - SÃO JOSÉ - SANTA CATARINA**  
**CEP: 88.111-500 - CAIXA POSTAL Nº 759**  
**FONE: (048) 246-6592 \* FAX: (048) 246-1699**

**PRESIDENTE: ARTUR FEIJÓ NETTO**  
**VICE PRESIDENTE: HÉLIO ABREU FILHO**  
**1º TESOUREIRA: ANGELA BARCELOS**  
**2º TESOUREIRO: ROBERTO TADEU PROENÇA**  
**1º SECRETÁRIA: ZELITA CHAMONE**  
**2º SECRETÁRIA: MARIA TEREZINHA CANTO**  
**GASTODONTI**

**EXISTEM ATUALMENTE 421 ENTIDADES**  
**CADASTRADAS**  
**PELA ASSEF/SC EM TODO O ESTADO DE SANTA**  
**CATARINA.**

**IMPRESSÃO:**  
**GRÁFICA CVM**  
**CRECHE E ORFANATO VINDE A MIM AS**  
**CRIANCINHAS**  
**FONE: (048) 246-1153**

## **APRESENTAÇÃO**

Este livreto constitui-se dos Anais do Evento realizado na data de 29 de novembro de 1996 pela ASSEF/SC - Associação das Entidades Filantrópicas de Santa Catarina, com patrocínio do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e parceria do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Secretaria Estadual do Desenvolvimento Social e da Família, que visou orientar os Conselhos Municipais - principalmente os conselheiros da sociedade civil - , os contadores dos Municípios pólos e os Secretários das Associações de Municípios, na missão de operar o Fundo Municipal para Infância e Adolescência - FIA Municipais - e fazê-lo responder aos anseios expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na oportunidade ocorreu esclarecimentos sobre as doações aos Fundos no que pertine a pessoas físicas, com base na Instrução Normativa Nº 25/96 da Receita Federal (dedução de até 12% do imposto devido). O objetivo da ASSEF, idealizadora do evento, foi plenamente atingido uma vez que os participantes foram devidamente esclarecidos sobre como funcionam um Fundo e como entender a linguagem do orçamento público para, a partir daí, a sociedade exercer plenamente o seu papel constitucional de "controle social".

Contudo, como os Conselhos Municipais naquela oportunidade manifestaram dificuldade de entendimento quanto a operacionalização das suas competências deliberativa e controladora de ações de atendimento, a ASSEF/SC entendeu oportuno adicionar aos anais um artigo que trata especificamente deste conteúdo, a saber : "formulando políticas nos Conselhos".

A DIRETORIA

## **INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS**

- \* **ASSEF - Associação das Entidades Filantrópicas de Santa Catarina**
- \* **ABMP - Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Adolescência**
- \* **CEDCA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente**
- \* **Federação Catarinense de Associação de Municípios**
- \* **MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua**
- \* **SDF - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Família**
- \* **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**
- \* **AKOS - Associação Kardequiana de Obras Sociais**
- \* **ABEE - Associação Brasileira de Entidades Evangélicas**

# GRUPOS DE TRABALHO

**CÉLIO VANDERLEI MORAES**  
Conselheiro Nacional Movimento Nacional  
de Meninos e Meninas de Rua

**HÉLIO ABREU FILHO**  
Ex-Presidente do CEDCA/SC(1992-94)  
Vice-Presidente do CEDCA/SC (1997-98)  
Presidente do CEAS/SC  
Vice Presidente da ASSEF/SC

**MARLY CORDEIRO**  
Secretária Executiva do CEDCA/SC

**PEDRO CAETANO DE CARVALHO**  
Ex-Presidente do CEDCA/SC

**ZÊNIO ROSA ANDRADE**  
Chefe de Gabinete da Presidencia do Tribunal de Contas do  
Estado de Santa Catarina

# ÍNDICE

## 1ª PARTE

1. POLÍTICAS DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	09
2. ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO COM RELAÇÃO AO FIA - DO PLANO AO ORÇAMENTO .....	19
3. O FIA NA POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	34
4. FUNDOS ESPECIAIS .....	40
5. ANEXOS:	
5.1. FUNDO VIABILIZA OS CONSELHOS .....	52
5.2. ROTEIRO BÁSICO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	56

## 2ª PARTE

6. FORMULANDO POLÍTICAS NOS CONSELHOS .....	61
7. ASSISTÊNCIA SOCIAL, ASSISTENCIALISMO E CARIDADE .....	76

# 1. POLÍTICAS DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

*Pedro Caetano de Carvalho  
Ex-Presidente do CEDCA/SC*

A lei federal n. 8.069/90, o ECA, ao regulamentar a Constituição Federal no que tange aos direitos infanto-juvenis, entre as tantas inovações, estabelece que a Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente deve ser feita "por um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

A mesma lei, no seu art. 88, traz as diretrizes da política a ser realizada: Municipalização do atendimento; criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo as leis federal, estaduais e municipais; criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; manutenção do fundo nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente; integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; e, por último, está no mesmo artigo: mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Como vimos, cabe aos Municípios a coordenação local e a execução direta das políticas e programas destinados à infância e adolescência, em parceria com as entidades não-governamentais. E para isto, estabelece o Conselho de Direitos, que é paritário, como o fórum de discussão e formulação da política social da criança e do adolescente, numa corresponsabilidade dos poderes públicos e da sociedade civil.

O CEDCA tem entre suas competências a de "formular a política estadual de promoção, defesa, orientação e proteção integral da criança e do adolescente, por intermédio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados e dos Municípios" e "cumprir e fazer cumprir, em âmbito estadual, o Estatuto".

O CEDCA, como órgão estadual, não está hierarquicamente acima dos Conselhos Municipais, mas tem funções que lhe são próprias, como, por exemplo, apoiar os Conselhos Municipais e promover articulação de ações necessárias de âmbito estadual, de interesse dos municípios para enfrentar violações de direitos, incentivando ações voltadas para : vítimas de abandono, de abuso, negligência e maus-tratos na família; aquelas que fazem das ruas seu espaço de luta para sobrevivência e até mesmo de moradia; vítimas de trabalho abusivo; aqueles envolvidos no uso e tráfico de drogas; aqueles envolvidos em prostituição; aqueles em conflito com a lei em razão de cometimento de ato infracional; aqueles em outras circunstâncias que impliquem sérios riscos à sua integridade física, psicológica ou moral ; localização de crianças, pais ou responsáveis desaparecidos; programas de colocação familiar e outros.

Muitos Conselhos Municipais recém-criados estão aprendendo a formular políticas, fiscalizar o poder público, trabalhar pela mudança de mentalidade de suas comunidades e garantir, enfim, que crianças e adolescentes sejam a preocupação primordial.

Temos então uma oportunidade muito especial de aprender. Toda a história política do Brasil está marcada pelo oposto do que o Estatuto propõe. As decisões sempre foram centralizadas, autoritárias, sem participação popular, e a maioria das pessoas não eram consideradas nem tratadas como sujeitos de direitos. A aplicação das verbas e dos convênios era, na maioria das vezes , resolvida nos gabinetes fechados, sem qualquer controle da sociedade civil.

Além de criar os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares e os Fundos, o Estatuto propõe um reordenamento de todas as instituições relacionadas à infância. O Poder Judiciário, o Poder Executivo, as organizações não-governamentais(ONG's) e a comunidade. As novas instituições e as antigas deverão trabalhar de modo integrado segundo as particularidades de cada uma. Esta articulação mostra-se indispensável tendo em vista que muitos problemas das crianças e jovens decorrem da miséria de suas famílias e do fracasso das políticas públicas de educação, saúde, trabalho, moradia, saneamento e agricultura.

Como os outros painelistas abordarão("As atribuições específicas do CMDCA em relação ao FIA"; "Programas de proteção especial e sócio-educativo para a criança e o adolescente" e "Fundos Especiais") abordaremos sucintamente, as políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Quanto à política pública para a infância, inicialmente lembramos que o bom desempenho dos Conselhos está relacionado à observação de alguns procedimentos, dentre os quais destacamos:

**Planejar:** Uma política de atenção à infância/adolescência não pode se restringir aos problemas imediatos. Além das ações emergenciais, necessita de planejamento para médio e longo prazo, procurando antecipar as necessidades que possam surgir.

**Aprofundar:** As questões da infância estão ligadas à necessidade de uma política de emprego, habitação, reforma agrária, etc. Não se pode atacar apenas as consequências, mas atuar contra as causas das desigualdades, buscando diminuir as disparidades sociais, através de uma justa distribuição de renda.

**Articular :** É fundamental estabelecer conexões entre as políticas tradicionalmente setorializadas e fragmentadas (como saúde, educação, saneamento) entre os órgãos estaduais e federais que atuam na área da infância e entre todos os órgãos estaduais e federais que atuam na área da infância e entre todos os órgãos públicos e entidades não governamentais que atuam no município.

**Avaliar :** Os Conselhos devem desenvolver formas permanentes de avaliação de sua atuação e dispor de indicadores que mensurem a situação da infância no município.

**Informar:** partindo do conhecimento das necessidades da infância e adolescência no município, construir e divulgar dados confiáveis da realidade. Iniciativas com esse propósito devem ser estimuladas e subsidiadas. O trabalho de diagnóstico é uma ação política - a precariedade de informações contribui para ocultar graves omissões.

São parceiros importantes nesta tarefa as universidades e institutos de pesquisa.

**Formar :** O trabalho com a infância e adolescência baseia-se essencialmente na intermediação de um adulto. Portanto, a formação e a valorização dos recursos humanos deve ser priorizada.

A observação desses procedimentos deve levar em conta, acima de tudo, a total consonância com as diretrizes e as linhas de ação propostas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

No que diz respeito às linhas de ação da política de atendimento do ECA, as ações destinadas a criança e adolescente são organizadas em quatro níveis no estatuto e obedecem à seguinte hierarquia:

*Políticas sociais básicas*, consideradas direitos de todos e dever do Estado, como saúde, educação esporte, lazer.

*Políticas assistenciais*, voltadas às pessoas necessitadas, como complementação alimentar e abrigo.

*Política de proteção especial*, destinada a pessoas e grupos que se encontram em situação de risco social e pessoal. Por exemplo, criança vítima de maus-tratos.

*Garantia de direitos*, ações que visam garantir o cumprimento de direitos assegurados na Constituição e no ECA.

De acordo com a filosofia do ECA, as políticas assistenciais e de proteção especial devem ser sempre pensadas sob a ótica da transitoriedade e ter um caráter emancipador. A meta é garantir, com prioridade absoluta, os direitos de todas as crianças. Como bem define o ex-secretário de Seguridade Social da Prefeitura de Parma (Itália), Mário Tommasini, "quanto mais a pessoa necessita de proteção, tanto mais deve ser posta em condição de recuperar sua autonomia e liberdade".

As diretrizes do Conselho de Direitos são:

1o. *Controlar* : De acordo com o ECA, o não-cumprimento das funções a cargo do Estado deve ser objeto de intervenção dos Conselhos de Direitos e Tutelares. Entre as faltas estão a não-oferta e a oferta irregular de serviços públicos dirigidos à família e à infância/adolescência.

Os Conselhos possuem autoridade para analisar a situação e propor medidas necessárias ao pleno atendimento das diretrizes do Estatuto.

2o. *Decidir* : Cabe aos Conselhos deliberar e formular a política de proteção integral à infância. Eles podem tomar decisões sobre a adequação no âmbito da maternidade, família, infância e juventude. Embora não sejam órgãos executores(não substituem o dever do governo na execução das políticas), os Conselhos não são apenas consultivos(que só opinam). Eles têm poder de decisão na priorização das ações e metas.

3o. *Coordenar*: É atribuição dos Conselhos articular os órgãos públicos e iniciativas particulares, criando canais permanentes de comunicação entre Estado e sociedade, para a concretização da política de proteção e desenvolvimento das crianças e adolescentes.

Anotamos a seguir algumas dificuldades e soluções comumente encontradas na implantação e funcionamento dos Conselhos de Direitos, que estão sujeitos a obstáculos e Incompreensões. Achamos isso natural em se tratando de uma experiência inovadora.

A formação do Conselho geralmente se caracteriza pela natureza suprapartidária. O Conselho reúne pessoas com experiências muito diferentes. Isto gera a necessidade de garantir que os cidadãos se conheçam e discutam com liberdade, expondo seu entendimento sobre a lei e sobre o que fazer.

Uma das dificuldades dos Conselhos é não saber por onde começar. Realizar junto com a comunidade um trabalho de diagnóstico, seguido de debate público dos problemas e das propostas visando produzir o plano municipal de ação. Algumas deliberações tomadas pelo Conselho podem ser contempladas através da LDO(Lei de Diretrizes Orçamentárias). Outras podem exigir legislação específica. Daí a necessidade do trabalho articulado junto ao Legislativo. Importante lembrar que a dotação do orçamento é feita em geral no primeiro semestre e que os Conselhos devem estar com as prioridades definidas antes da votação.

No início do funcionamento dos Conselhos de Direitos é fundamental que sejam garantidas as regras democráticas na convivência cotidiana. E sobretudo que o grupo valorize as diferenças e as transformações que podem acontecer a partir destes encontros de "desiguais". Os conflitos devem ser expostos e as soluções buscadas através da conversa e do entendimento. Será de grande ajuda estabelecer um regimento interno no qual estejam garantidos o direito de voz, de voto e as regras de participação. Convém evitar que as decisões recaiam sobre o presidente ou sobre as minorias.



### Quanto a má vontade

Alguns governos apresentam mecanismos explícitos ou dissimulados que paralisam o Conselho, tais como: ausência nas reuniões, representantes sem capacidade ou poder de garantir as decisões do Conselho e mudança freqüente dos representantes. Estas são particularmente danosas, pois a cada nova designação o grupo é obrigado a relatar o trabalho realizado. Para resolver o problema, o regimento interno deve prever o número de ausências toleráveis e estimular a organização de fóruns comunitários que acompanhem o trabalho do Conselho. Isto tornará públicas as faltas, garantindo o controle social do funcionamento do Conselho.

### Solucionar é a meta

A sociedade civil representada pode estar habituada à posição de militante crítico, de oposição e não entender o papel construtivo que o Conselho exige. O papel ativo de formulador de políticas pressupõe a indicação concreta de caminhos para vencer os problemas. O Conselho não deve ser paralisado só pelas denúncias.

Algumas entidades filantrópicas confundem o seu papel com o de defensor de convênios e verbas e tentam aplacar a ação fiscalizadora do Conselho. Este tipo de participação corporativa será minoritária se os usuários e/ou representantes dos movimentos populares e sindicais participarem da composição do Conselho ou dos grupos de trabalho. Qualquer atitude corporativa é um empecilho para mudanças profundas. O campo da fiscalização e registro dos equipamentos costuma ser o mais problemático, exigindo acompanhamento técnico, critérios explícitos e instrumento de avaliação padronizados.

A desconfiança entre representantes do governo e da sociedade civil pode ser desorganizadora, desestimulante para o trabalho grupal e geradora de problemas de ordem afetiva. A composição dos subgrupos deve prever sempre a paridade. É aconselhável evitar a cisão entre o poder executivo e a sociedade civil - basta lembrar que o poder executivo é também representante da sociedade que o elegeu.

Quanto ao respeito às decisões tomadas, sempre que tiveram suas deliberações não-efetivadas ou transgredidas, os Conselhos de Direitos devem documentar o episódio e ingressar com uma ação civil pública junto ao juiz. Na sua função de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, os Conselhos de Direitos e Tutelares devem usar dos mecanismos de exigibilidade previstos no ECA e na Constituição, sempre que houver violação destes direitos. A Constituição assegura a todos "o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa dos direitos ou contra ilegalidade e abuso do poder". Os crimes contra criança ou adolescente são considerados de ação pública incondicionada, isto é, as autoridades têm o dever de apurar e julgar, independente de pedido. Mas é sempre bom utilizar também a petição nesses casos para assegurar a apuração e julgamento.

O Conselho Estadual, como ocorre nos Municípios, também está num processo de aprendizagem da convivência de representantes governamentais e não-governamentais; de como formular políticas, fiscalizar o poder público e de como trabalhar pela mudança de mentalidade.

O Estatuto propõe reordenamento de todas as instituições relacionadas à infância : o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Poder Executivo, o Tribunal de Contas, as organizações não-governamentais e a comunidade. Se cada um trabalhar de modo integrado, segundo as particularidades da instituição, nós vamos conseguir tirar o Estatuto do papel. O CEDCA está buscando a consolidação do Estatuto em Santa Catarina.

## 2. ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO COM RELAÇÃO AO FIA DO PLANO AO ORÇAMENTO

*POR HÉLIO ABREU FILHO  
VICE PRESIDENTE DO CEDCA/SC  
VICE PRESIDENTE DA ASSEF/SC*

As necessidades humanas foram estudadas por inúmeros cientistas sociais, dentre eles Maslow, que as dividiu em necessidades fisiológicas, de segurança, sociais, do "eu" e auto realização. Estas necessidades foram visualizadas num prisma, tendo as necessidades fisiológicas em sua base. Ao satisfazer suas necessidades fisiológicas, entende o cientista, o homem busca satisfazer as necessidades da etapa seguinte, as de segurança, e assim, sucessivamente.

A busca da satisfação das necessidades humanas compreendidas em cada uma das cinco nomenclaturas citadas se dá de variadas formas, uma delas é a das lutas sociais - que visam caracterizar as necessidades como direitos sociais e não, benesse de uma ação do governo. Hoje, esta caracterização das necessidades humanas como "direito do cidadão e dever do Estado" se dá na saúde, educação, previdência social, no trabalho e mais presentemente na assistência social.

No Estatuto da Criança e do Adolescente este direito a assistência social encontra-se incluso, por exemplo, nos direitos a Convivência Familiar, Convivência Comunitária e Proteção Especial. Nos dois primeiros podemos perceber a presença da assistência social quando o Estatuto manifesta intenção de manter a criança em família (sua ou substituta) e

integrada a comunidade utilizando-se para tanto de programas de apoio e auxílio sócio familiar. No terceiro, a assistência social apresenta-se na intenção de prevenir ou dar tratamento adequado aos casos de violência contra a criança e o adolescente nas situações de negligência (ausência de cuidados com saúde; falta de vagas na escola; ...); violência e crueldade (maus tratos, abuso sexual, espancamentos, privação de alimentos, ameaças psicológicas, castigos corporais, ...); exploração (sexual, econômica/mendicância, tráfico, imagem,...); discriminação (racial, cor, sexo, origem social, ...); opressão (tortura física ou psicológica, restrição de liberdade, encarceramento,...).

Para que os direitos sociais sejam alcançados os Conselhos estabelecem Planos de Atendimento aos Direitos que, executados, enunciam as políticas públicas.

O Poder Público, através dos setores saúde, educação, trabalho, assistência social, (...); é órgão competente para formular políticas públicas para a infanto-adolescência. De outra parte, compete também aos Conselhos de Direitos, além do controle social e articulação inter institucional, formular as bases das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, conforme vê-se nos artigos 204, Inciso II da Constituição Federal e artigo 14 da Constituição do Estado de Santa Catarina. A função dos Conselhos, neste último caso, é a de suprir as omissões na política em curso (detectadas pela função de controle social), com indicativos e princípios para as ações de atendimento que devem ser criadas ou aprimoradas pelo Poder Executivo nos diversos setores. Dada a existência de outros Conselhos e suas competências concorrentes, o pronunciamento público dos mesmos deve ocorrer de forma articulada e conjunta, sempre que possível.

A função dos Conselhos de Direitos da Criança, pode-se resumir em cinco competências básicas: a) formular políticas de atendimento/defesa/promoção/vigilância/penalização da violação aos direitos / (...); b) controlar as ações de atendimento (controle social); c) articular os programas, serviços e ações em rede de atendimento integrado; d) gerir (\*) o Fundo para a Infância e Adolescência - FIA; e, finalmente, deliberar sobre o Plano de Garantia dos Direitos Estatutários ( ou Plano de Ação).

A primeira função, a de formular políticas, diz respeito ao estabelecimento de indicativos, princípios, diretrizes, linhas de ação, prioridades e precedências das ações de atendimento no setor saúde, educação, (...). Na prática, o que o Conselho realiza é a identificação das bases da política para enuncia-la, já que a concretização se dá com a assunção, pelo Poder Público, das ações de atendimento previstas no Plano de Garantia de Direitos.

O controle social se materializa, no que diz respeito ao Fundo para a Infância, também na identificação de relatórios administrativos financeiros adicionais aos exigidos pela legislação, Lei Federal 4.320/64. Deve contudo, se estender sobre os outros setores que buscam garantir os direitos sociais (saúde, educação, trabalho, ...). Neste caso, o Conselho deverá identificar indicadores de processo, de produto, ... e de impacto para acompanhamento das ações voltadas ao atendimento das necessidades das crianças e exercer a fiscalização destas ações no aspecto quantitativo, qualitativo e financeiro.

---

(\*) por gestão entenda-se a competência que possui o Conselho de estabelecer o Orçamento (Plano de Aplicação) das Receitas - que será aprovado pelo Poder Legislativo, fixar os critérios de utilização de recursos (artigo 260) e exercer o controle social (artigo 88).

Passando-se ao Plano de Garantia dos Direitos, o mesmo deverá contar com os seguintes elementos: a) objetivos e metas; b) órgãos responsáveis pela ação de atendimento (OGs ou ONGs); c) Plano de Contas (fontes de receita e elementos de despesa) e Orçamento (valoração das metas e agregação dos valores financeiros ao Plano de Contas); d) prioridades; e) metodologia de ação para alcançar os objetivos; f) instrumentos de acompanhamento e avaliação das metas (controle social).

O Plano de Contas é fundamental porquanto é com base nele que se irá elaborar o orçamento do FIA. A elaboração do Plano de Contas vai depender basicamente do que se previu, no Plano de Garantia de Direitos, sobre:

- Quais melhorias ou novos serviços vão ser criados / implementados;
- Quais os custos destes incrementos;
- Quem vai executá-los;
- Qual o setor público é responsável por esta ação.

Assim, por exemplo, se ação de atendimento estiver no âmbito do setor saúde (suplementação alimentar à gestante, em razão da mortalidade infantil por algumas afecções do período perinatal), a fonte de financiamento não deverá ser o FIA, salvo na situação em que o setor saúde ainda não se adequou às necessidades que exigem a sua participação. Neste caso específico, o FIA poderá prever esta ação de atendimento em caráter transitório e as consequências decorrentes desta ação de atendimento devem refletir-se no Plano de Contas do FIA para viabilizar a ação.

Ressalta-se que o setor saúde pode ser instado judicialmente a adequar-se ao Estatuto da Criança (artigo 259 e Parágrafo Único) e a garantir o direito violado por ação ou omissão (Artigo 98, incisos I a III).

E, como se dá este reflexo da ação de atendimento no Plano de Contas do FIA ?

Para responder a esta pergunta vamos estabelecer dois exemplos de direitos estatutários que habitualmente são identificados pelos Conselhos Tutelares como exigências sociais não solucionadas na sociedade.

1º) Direito a Vida e Saúde (artigo 7 a 14 do ECA):

Especificação de Atendimento	Melhorias (*)	Novos Serviços (*)	Custo (*)	Agente Financiador	Gestor do Programa
Assegurar o atendimento médico (serviços) através de SUS, garantindo o acesso às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde.	Ampliar atendimentos a saúde mental e psicossocial  Outras	Programa de Prevenção aos maus tratos e abuso sexual  Cria Centro de Referência para drogaditos  Instituir o atendimento ao vitimizado e ao vitimizador		Setor Saúde  FIA (transitoriamente)	OG  ONG

(\*) Formulação de Políticas pelo Conselho, através destes indicadores para ações de atendimento

2º) Direito a Convivência Familiar e Comunitária (Arts. 19 sgts. ECA):

Especificação de Atendimento	Melhorias (*)	Novos Serviços (*)	Custo (*)	Agente Financiador	Gestor do Programa
Os pais têm dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores e na carência ou falta de recursos materiais incumbem ao Estado o dever de incluí-los em Programas Oficiais de Auxílio	Ampliar com novos através o sistema familiar para reverter a evasão escolar  Apoio a Grupo Alcoólicos Anônimos  Ativação de programas de capacitação e profissionalização do grupo familiar	Instituir Grupos de Convivência e Troca de Experiência  Prestação de serviços a comunidade para administração letrada  Prevenção à violência doméstica  Incentivo e adoção  Tratamento psicossocial à vítima e ao vitimizador		Setor Saúde (Apoio ao AA e tratamento psicossocial)  FIA (Instituir/prevenção da violência doméstica: conter e adoção)  FAS (subsídio familiar, geração de renda e capacitação de Grupos de Troca de Experiência)	OG  ONG

À vista das situações elencadas, podemos diferenciar o que deve ser financiado pelo FIA, o que deve ser financiado pelo Fundo de Assistência Social - FEAS e o que deve ser financiado pelos demais setores públicos. Podemos também, no caso específico do FIA, identificar quais as despesas com ações de atendimento, de proteção, de garantia de direitos, podem ser pagas diretamente pelo FIA e quais despesas executadas por ONG's o Fundo financia - porque autorizado pelo Conselho no Orçamento, mediante transferência de numerários a entidade privadas.

Visando contribuir para o clareamento de quais as despesas devem ser financiadas pelo FIA (matéria ainda em processo de discussão a nível nacional) apresentamos as seguintes situações-sugestões:

#### **- Defesa de Direitos**

- Prevenir a ocorrência de ameaça ou violação de direitos da criança e adolescente.
- Financiar: publicidade, publicações, eventos, despesas correntes/capital de entidades de proteção jurídico-social,...

#### **- Mobilização Social**

- Mudança de cultura política: de instituições e da sociedade.
- Financiar: eventos, publicações, assessoria a ONG's e OG's, ...

#### **- Incentivos à Guarda**

- Assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento sob a forma de guarda (crianças com dificuldade de inserção familiar), ...
- Financiar: subsídio familiar, assessoria na área médica e psicossocial, campanhas publicitárias, ...

#### **- Formação de Recursos Humanos**

- Mudança de mentalidade institucional e de práticas e modelos.
- Financiar: capacitação, treinamento, reciclagem, publicações, assessorias, ...

#### **- Apoio aos Serviços de Localização de Desaparecidos**

- Apoiar o trabalho de OG's e ONG's na localização de pais/responsáveis e de crianças.
- Financiar: publicações, despesas correntes/capital de OG's e ONG's, ...

#### **- Programa de Apoio ao Infrator e sua Família**

- Destinado a facilitar ou possibilitar o reingresso do adolescente no grupo familiar e na sua comunidade.
- Financiar: subsídio familiar, capacitação profissional, equipamento profissional, ...

#### **- Reordenamento Institucional**

- Destinado a financiar o processo de transição dos programas, isto é, sua adequação à filosofia do ECA e incorporação dos mesmos pelas áreas afins. O processo deverá ser aprovado e acompanhado pelo Conselho, com metas e datas fixadas previamente, considerando o compromisso dos setores responsáveis pela política. Este tipo de despesa o Conselho deverá apreciar como exceção. Sugere-se utilizar uma parcela limitada do FIA previamente definida. A finalidade é a adequação dos programas e não mantê-los indefinidamente.
- Financiar: subsídio familiar, pagamento de serviços de terceiros, aquisição de material de consumo e equipamentos, subvenções sociais, treinamento e capacitação de recursos humanos, ...

Estas despesas que financiam subsídio familiar, publicações, publicidade, aquisição de medicamentos, subvenções sociais, pagamento de serviços de terceiros, programas de capacitação profissional e geração de emprego e renda, eventos, despesas correntes e de capital da ONG's, devem refletir no Plano de Contas que deve conter, basicamente, os seguintes elementos:

- **Transferências à Instituições Privadas**  
( que vai ser valorado no Orçamento, incluindo tudo o que está previsto para ser transferido às entidades não governamentais ou governamentais)
  - Despesas Correntes: Subvenções Sociais
  - Despesas de Capital: Auxílios para Despesas de Capital (construção, reforma, ...)
- **Transferência à Pessoas**
  - Subsídio Familiar
  - Auxílio Funeral e Auxílio Natalidade
  - Incentivos ao acolhimento sob forma de guarda (Art.227, Parágrafo 3º., VI, da Constituição Federal)
- **Serviços de Terceiros**
  - Pagamento de consultas médico-odontológicas e psicológicas (situações não atendidas pelo SUS e casos de urgência que possam comprometer a saúde e a vida)
  - Pagamento de refeições, despesas com albergues/hotéis...
  - Pagamento de serviços de Assessoria
- **Material de Consumo**
  - Aquisição de material escolar, alimentos, medicamentos, vestuário, em caráter transitório, para atendimento das demandas dos serviços assistenciais

Todas as situações experimentadas pelo Serviço Social, que exigem uma ação de atendimento e garantia dos direitos, devem ter um elemento de despesas e receita correspondente no orçamento do FIA, conforme se sugere no documento em anexo.

Importante alertar que cada uma das FONTES DE RECEITA (FR) do FIA devem sofrer este detalhamento nas despesas. Vejamos algumas FR do FIA:

ESPECIFICAÇÃO	CÓDIGO DA FR (*)
- Transferências do orçamento Geral da PM	20
- Transferências do Governo do Estado ( O Orçamento da PM recebe o numerário em um determinado código (10) da FR - e o repassa ao FIA por outro código - FR)	30
- Transferências da União (Ídem situação anterior)	30
- Doações de Pessoas Físicas e Jurídicas (Recursos diretamente arrecadados pelo FIA)	40
- Multas ( Penalidades aplicadas pelo Poder Judiciário, para recolher diretamente ao FIA - deverá ser criada uma Guia de Recolhimento específica para esta situação)	40

(\*) As fontes de receita podem possuir códigos (números) diferentes aos do exemplo acima, que é extraído do Plano de Contas utilizado pelo Estado de Santa Catarina.

O que diferencia o Fundo para a Infância e Adolescência dos outros Fundos é justamente a capacidade de arrecadar recursos através de doações e multas.

As doações e multas são possibilidades legais previstas na Lei Federal Nº 8069/90 (Arts. 260 e 214, respectivamente).

A arrecadação das doações foi devidamente regulamentada pela Receita Federal tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas conforme a Instrução Normativa Nº 25, de 29 de Abril de 1996 (Art. 33) e Lei Federal Nº 9.250 de 26 de Dezembro de 1995.

A regulamentação para recebimento de Multas pelo FIA depende de previsibilidade legal (como fonte de receita) e da operacionalização por parte do Conselho e da Secretaria de Finanças.

#### ANEXO

O Plano de Contas (Orçamentário) a seguir apresentado responde às necessidades referentes a entrada de recursos no Fundo e às despesas por ele realizadas.

A partir das informações contidas na Portaria SOF/SEPLAN Nº 472, de 21 de Julho de 1993, atualizada pela Portaria Nº 03 de 05 de Agosto de 1994, e pela Portaria Nº 100 de 24 de Novembro de 1995, sugere-se a seguinte especificação de Receitas e Despesas para o PLANO ORÇAMENTÁRIO do Fundo Municipal.

#### CÓDIGO

#### ESPECIFICAÇÃO

1000.00.00

**RECEITAS CORRENTES**

...

1300.00.00

**RECEITA PATRIMONIAL**

1310.00.00

Receitas Imobiliárias

1311.00.00

- Aluguéis

1319.00.00

- Outras receitas imobiliárias

1320.00.00

Receitas de Valores Mobiliários

1390.00.00

Outras Receitas Patrimoniais

...

1700.00.00

**TRANSFERENCIAS CORRENTES**

1710.00.00

Transferencias Intragovernamentais

1711.00.00

- Transferencias da União

1711.01.00

- Transf.Rec.Tesouro Nacional

1711.01.01

- Transf.Rec.Ordinários T.Nac.

1711.01.99

- Transf.outros Rec.T.Nacional

1711.02.00

- Transf.Rec.Seguridade Social

1711.09.00

- Outras Transferencias União

1712.00.00

- Transferencias dos Estados

1713.00.00

- Transferencias do Município

(Orçamento Municipal para o Fundo)

1730.00.00

- Transferencias de Instit.Privadas

1740.00.00

- Transferencias do Exterior

1750.00.00

- Transferencias de Pessoas

1760.00.00

- Transferencias de Convênios

...

1900.00.00

**OUTRAS RECEITAS CORRENTES**

1910.00.00

Multas e Juros de Mora

1911.00.00

- Multas/Juros Mora Tributos

1911.99.00

- Multas/Juros Mora Outros Trib.

1920.00.00

Indenizações e Restituições

1921.00.00

- Indenizações

1922.00.00

- Restituições

1990.00.00

Receitas Diversas

<b>2000.00.00</b>	<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>		
...			
2400.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL		
2410.00.00	- Transf. Intragovernamentais	3130.00.00	- Serv.Terceiros e Encargos
	( Transf. feitas no âmbito de cada Governo)		
2411.00.00	- Transf. União		
2411.01.00	- Transf.Rec.Tesouro Nacional	3131.00.00	- Remuneração Serv. Pessoais (Remuneração de serviços de natureza eventual prestados por pessoa física, sem vínculo empregatício. Inclui estagiários.)
2412.00.00	- Transf. Estado		
2413.00.00	- Transf. Município		
2430.00.00	- Transf. Instituições Privadas		
2450.00.00	- Transf. Pessoas	3132.00.00	- Outros Serviços e Encargos (Despesas com assinaturas de jornais e periódicos; locação de imóveis; passagens; conservação e adaptação de bens moveis; serviços de comunicação; serviços de divulgação; convênios realizados entre entidades públicas visando prestação de serviços; serviços funerários; despesas com eventos/pronto pagamento; aquisição de materiais para distribuição gratuita, ...)
2460.00.00	- Transf. Convênios		
...			
2500.00.00	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL		
2580.00.00	- Saldos Exercícios Anteriores		
2580.01.00	- Saldos Exerc.Ant. Convênios		
2580.02.00	- Saldos Exerc.Ant. Oper.Credito		
2580.03.00	- Saldos Exerc.Ant. Rec.Tes.Nac.		
2580.04.00	- Saldos Exerc.Ant. Rec.Dir.Arrec.		
2580.99.00	- Saldos Exerc.Ant. Rec.Diversos		
2590.00.00	- Outras Receitas		
....			
....			
<b>3000.00.00</b>	<b>DESPESAS CORRENTES</b>		
...			
3100.00.00	DESPESAS DE CUSTEIO		
...			
3120.00.00	- Material de Consumo (Despesas com lubrificantes e combustíveis; acessórios para instalações elétricas; material para fotografia,...; artigos cirúrgicos, ...; sementes e mudas de plantas; vestuário, ...; calçados, roupas de cama e mesa, ...)	3192.00.00	- Despesas Exerc.Anteriores (Ver Art. 37 da L.F. 4.320/64)
		3200.00.00	TRANSF. CORRENTES
		3210.00.00	- Transf.Intragovernamentais (Feitas no âmbito do município)
		3214.00.00	- Contrib. a Fundos (Transf. feitas a Fundos, nos termos da legislação vigente)



3220.00.00	- Transf.Intergovernamentais (Feitas de um nível de Governo a outro, ou, entre Estados ou entre Municípios)	3292.00.00	- Despesas Exerc.Anteriores (Art. 37 da L.F. 4.320/64)
3223.00.00	- Transf. a Municípios (Transf. feitas ao Município pela União ou pelo Estado).	4000.00.00	<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>
3224.00.00	- Transf. Inst.Multigovernamentais (Transf. feitas a entidades criadas entre Municípios - por dois ou mais)	4100.00.00	INVESTIMENTOS
3230.00.00	TRANSF. INST. PRIVADAS	4190.00.00	- Diversos Investimentos
3231.00.00	- Subvenções Sociais (Ver Arts. 16 e 17 da LF 4320/64) Visa a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica, educacional destinada a instituições cujas condições de funcionamento forem satisfatórias	4192.00.00	- Despesas Exerc.Anteriores
3250.00.00	TRANSF. A PESSOAS	4300.00.00	TRANSFERÊNCIAS CAPITAL
3254.00.00	- Apoio Financeiro Estudantes (ajuda financeira a Estudantes carentes)	4320.00.00	- Transf. Intragovernamentais
3259.00.00	- Outras Transf. a Pessoas (Despesas com abandono familiar, auxílio funeral, ...)	4324.00.00	- Transf.Inst.Multigovernamentais
3290.00.00	- Diversas Transf.Correntes	4330.00.00	- Transf. Inst. Privadas
		4331.00.00	- Auxílios Despesas Capital (Transf. Decorrentes Lei do Orçamento)

---

(PS.: Ver também Decreto Estadual Nº 345 de 05/12/87)

### 3. O FIA NA POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

POR CÉLIO VANDERLEI MORAES

**PRIORIDADE ABSOLUTA.** É com este princípio que poderemos lançar novas reflexões na direção da localização do papel do FIA na Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A priorização dos direitos público infante juvenil, dentre outras faixas etárias e outras questões sociais que merecem a preocupação pública foi uma conquista da intensa mobilização social desde o início dos anos 80. Inscrita na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, gravada na Constituição Cidadã de 88 e ratificada no Estatuto da Criança e do Adolescente, dois anos depois, esta afirmação marca o nosso compromisso com o maior patrimônio da humanidade: a possibilidade de vida futura.

A integralidade dos direitos, também afirmada na Convenção Internacional, é posta claramente como uma responsabilidade da família, da sociedade e do Poder Público. Não se trata mais, como no extinto código, de um dever do Governo de recolher aqueles que se encontram em "situação irregular" escondendo-os dos olhos da cidade, mas sim uma responsabilidade pública na preservação de seus direitos no contexto da convivência familiar e comunitária. Ao invés de ações segmentárias e excludentes, a articulação inter-setorial de todos os serviços públicos. Ao invés da discriminação e da piedade, a promoção da pessoa em condição peculiar de desenvolvimento para o exercício pleno da cidadania.

Ao invés de grandes órgãos centrais de gestão das políticas, a descentralização e participação popular representativa no controle das ações voltadas à criança e ao adolescente.

Este foram passos importantes na construção de uma nova perspectiva de vida para a garotada, mas não é tudo. O maior trabalho está agora em curso. Temos nas mãos a tarefa de implementar as políticas públicas que efetivem estes princípios, até agora apenas inscritos na legislação. A instalação e pleno funcionamento dos instrumentos de garantia dos direitos são conquistas a realizar. Os Conselhos Municipais de Direitos (CMDCA) foram criados em quase todos os Municípios de nosso Estado, mas pouquíssimos deles encontram-se em efetivo funcionamento. Os Fundos Municipais, em sua maioria nunca receberam recursos. Não houve formação consistentes sobre a confecção da política e do plano municipal para a garantia dos direitos. Sem uma aproximação inicial a estas duas questões ficam pouco claras, realmente, as atribuições do FIA.

A política municipal é um processo, mais que um documento, pelo qual o CMDCA define as linhas gerais pelas quais todas as forças vivas da sociedade estarão envolvidas na garantia dos direitos. O conhecimento da realidade através de um diagnóstico, e a articulação de todas as secretarias entre si e com a sociedade civil organizada, são os dois alicerces nos quais se firmarão os princípios, diretrizes e objetivos do município na atenção à infância e adolescência. O conselho deverá promover a reunião sistemática de todos estes e, juntos, afirmarem os termos da articulação que farão em favor da infância e da adolescência. A política, portanto, é a reafirmação contextualizada dos compromissos definidos no ECA, e que dará bases para que se faça um Plano de Ações específicas, num tempo determinado, para a garantia dos direitos.

O Plano de Ações define as metas, atividades, prazos e responsáveis pela operacionalização, naquele ano, das bases afirmadas na política. O plano não deverá conter somente as atividades financiadas pelo FIA, nem só aquelas executadas pela secretarias diretamente envolvidas com a garotada. Todos os órgãos fazem coisas que direta ou indiretamente atingem as crianças e os adolescentes. Todas estas deverão estar no Plano. A Secretaria de Obras, por exemplo, deverá inscrever as ações de saneamento básico (esgoto, por exemplo), praças, calçamento, etc., e como garantirá nesta ação a prioridade ao público infante juvenil. Neste caso, deverá dialogar com o Conselho Tutelar, principalmente, que indicará as comunidade onde há mais problemas oriundos da falta de obras públicas. Da mesma maneira a Secretaria de Finanças deverá indicar que mecanismo utilizará para garantia a destinação privilegiada de recursos para a área da infância e adolescência. As Secretaria que lidam com políticas sociais, obviamente, deverão também explicitar seus compromissos. Educação, Saúde, Assistência Social e Habitação são áreas já reconhecidamente envolvidas, mas no Plano o CMDCA não deverá limitar-se a estes órgãos. Deverá, isto sim, partir dos direitos colocados no ECA para depois ver que setor público assumirá cada parcela.

Definidas as atribuições poderão restar algumas atividades que nenhum dos órgãos tomou para si. O CMDCA deverá discutir-las exaustivamente para identificar a que área elas pertencem e negociar com os órgãos, para que as assumam. Ainda assim, poderão existir algumas que são obrigações de todas, ou que dizem respeito ao gerenciamento do sistema de garantia. Aqui entra então o FIA. Trata-se de um FUNDO ESPECIAL, que não deverá desobrigar os órgãos das despesas que lhes são devidas, isto é, que cada um cumpra sua função assumindo seus gastos e o FIA poderá então dirigir-se às ações especiais necessárias ao funcionamento do sistema previsto no ECA.

As despesas relativas ao funcionamento dos programas de proteção e sócio-educativos (previstos no Artigo 90 do ECA), até então assumidas por muitos FIA's, na medida em que os conselhos da assistência social entraram em funcionamento e têm um fundo próprio, poderão ser custeadas com esta fonte. Estes programas estão no âmbito da assistência social, segundo a LOAS, e não há porque manter o paralelismo. Exatamente por isto os dois conselhos deverão trabalhar bem articulados para que isto não venha a causar dificuldades para as entidades que mantêm este tipo de trabalho e muito menos para as crianças e adolescentes que serão por eles atendidos. Este é um dos casos de reordenamento institucional que deverá ser monitorado pelo CMDCA. Além disso, o FIA não pode assumir despesas fixas, como a manutenção de programas de atendimento ou repasse para pagamento de pessoal permanente porque suas fontes de recursos não garantem um fluxo constante e as receitas em determinado mês poderão não ser suficientes para honrar tais compromissos. O ideal é que o FIA arque com despesas específicas de caráter temporário. A título de sugestão podemos apontar alguns itens de despesas a serem custeadas pelo FIA:

**\* Incentivo à guarda e adoção:** Cumprindo o artigo 260 do ECA, esta é a única despesa obrigatória do FIA. O incentivo poderá ser feito através de campanhas publicitárias (cartaz, cartilha, folheto, etc), eventos, acompanhamento técnico para famílias interessadas na guarda ou adoção, publicações ou outras a serem definidas pelo Conselho Municipal de Direitos.

**\* Estudos e Diagnóstico:** O CMDCA poderá financiar, utilizando o FIA, as pesquisas que julgar necessárias à efetivação do atendimento integral aos direitos. O diagnóstico é um processo permanente de monitoramento de informações, mas pode ser iniciado com uma pesquisa de maior fôlego (preferencialmente assumida por universidades da área).

O diagnóstico previsto para a definição do Plano de Ações, na ausência de dados suficientes, pode ser financiado desta maneira.

\* **Formação de Pessoal:** Conselheiros de Direitos, Conselheiros Tutelares, além de profissionais envolvidos com os direitos da criança e do adolescente precisam ser qualificados para que trabalhem de acordo com o ECA. Para isso, o CMDCA poderá prever um plano de formação, envolvendo seminários, cursos, subsídios teóricos, cartilhas, etc.

\* **Divulgação dos Direitos da Criança e do Adolescente:** A garotada, as famílias e mesmo a comunidade em geral, precisa conhecer o ECA. Campanhas de divulgação deverão ser bem vindas nos Plano de Ações. Aqui podem ser definidas publicações de materiais para este fim (cartilhas, vídeos, etc.), eventos (dia de Mobilização pela Criança e Adolescente, Teatro educativo, seminários de mobilização, por exemplo).

\* **Reordenamento Institucional:** Como ainda não temos todos os órgãos e programas trabalhando conforme define o ECA, é preciso que estes sejam reordenados, isto é, transformados, atualizados, aos princípios previstos na lei. O CMDCA deverá definir e aprovar este processo de transição, iniciando as ações necessárias para que isto ocorra. Aqui poderão entrar atividades de formação, adaptação de estrutura física, Assessoria técnica para adequação do projeto sócio-pedagógico de programas e órgãos e, excepcionalmente, custeio transitório de algum trabalho enquanto o responsável se organiza para assumir tal despesa. É importante frisar que cada despesa deverá ser claramente definida em projeto próprio onde fique marcado o cronograma de transição, da situação atual para aquela prevista no ECA.

Assumindo este papel, de Fundo Especial, o FIA se tornará um efetivo instrumento para que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente possa desempenhar sua atribuição de articulador do sistema de garantia dos direitos. Quando o sistema estiver todo organizado, poucas despesas terão este caráter especial, visto que os programas já estarão alinhados com o estatuto e os órgãos estão assumindo cada qual o que lhe é devido. Atingido este patamar, espera-se, que as crianças e adolescentes estejam vivendo um novo momento, onde sejam tratados por todos como cidadãos em desenvolvimento, sujeitos de direitos e prioridade absoluta em nossa sociedade.

## 4. FUNDOS ESPECIAIS

### INTRODUÇÃO

Após a Constituição Federal de 1988, notou-se a proliferação dos chamados fundos especiais, acredita-se em função da escassez de recursos e do condicionamento a controles específicos deferidos pelas unidades detentoras de recursos, para otimizar a evidenciação do cumprimento dos objetivos determinados por estas ou por dispositivo legal.

A propósito, em nosso Estado, o Tribunal de Contas tinha registrado em sua jurisdição até o ano de 1988, apenas 23 fundos especiais constituídos. Hoje, contabiliza o registro total de 554 fundos. Um crescimento de 2.308% em oito anos de existência de regras descentralizadoras de ações e autonomia relativa na gerência de determinados recursos ou programas de trabalho.

Debita-se esta descentralização à pouca produtividade da máquina administrativa no atingimento de determinados objetivos sociais - essenciais à comunidade - que são sacrificados por imperiosa falta de recursos. Deste modo, constituem-se, os fundos especiais, em opção de tratamento diferenciado para realização desses objetivos, destinando uma determinada quantia de recursos para que sejam estes atingidos, ainda que parcialmente, e se supra, pelo menos, aquelas ações sociais consideradas mais urgentes.

### ORIGEM

A progênie da instituição de fundos especiais encontra-se no fato de que constituem-se, na verdade, de um eficiente processo de organização administrativa, o qual permite que haja manipulação de recursos públicos em benefício das ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público.

Como sabido, o Município é um ente com personalidade jurídica de direito público interno, e a ele são afetos diversos tipos de serviços públicos.

A forma, a maneira de como serão prestados esses serviços compete ao Município determinar.

Assim, é possível que determinado Município entenda que a unificação das unidades administrativas que prestarão os serviços públicos atenderá de maneira mais eficiente ao interesse público, objetivo mais da ação da administração pública.

Nasce, então, a administração direta na esfera municipal, que vem a ser a unificação, dentro da própria personalidade jurídica da pessoa de direito público interno, dos serviços administrativos.

Ocorre que, por vezes, o Município entende que, descentralizando a administração dos serviços públicos, atenderá de forma mais satisfatória a demanda exercida sobre eles.

Neste contexto, apresentam-se duas opções: a criação do órgão administrativo com personalidade jurídica própria ou a criação de entes administrativos despersonalizados.

No primeiro caso, tem-se o surgimento da administração indireta, com a criação de autarquias, fundações ou empresas públicas.

No caso subsequente, configura-se uma situação intermediária, em que a descentralização levada a cabo não acarreta a personalização da unidade administrativa criada mas, por outro lado, confere-lhe uma relativa autonomia de

gestão, desvinculando-o, sobretudo no campo financeiro, da estrutura burocrática da administração direta, a qual possui unicidade de ações.

Assim, os fundos passam a ter programação especial, desvinculados do orçamento geral da unidade a qual está integrado e contam com recursos próprios para a realização de suas atribuições.

A origem dos fundos especiais remonta ao século passado, e também do início deste. Porém, tornando-se um eficiente Instrumento da ação administrativa do Poder Público Federal, foram alçados a nível Constitucional nas Cartas Políticas de 1934 e 1946.

O primeiro fundo especial criado por determinação Constitucional tinha por finalidade executar o Plano de Defesa contra a Seca que atingia o Nordeste. O segundo, objetivava dar suporte ao Plano de Valorização da Amazônia.

Posteriormente, iniciou-se a proliferação destas entidades por toda a Administração Pública, em nível federal.

### **CARACTERÍSTICAS**

De acordo com Heraldo da Costa Reis os fundos, Independentemente do seu objetivo ou da sua natureza, possuem as seguintes características:

- a) apresenta sempre uma restrição sobre um valor ou um conjunto de valores;
- b) possibilita a produção de relatórios autônomos e específicos, que auxiliarão o planejamento, a programação, o controle e a avaliação do desempenho;

c) dependendo do processo decisório e de normas internas da entidade jurídica, poderá ter autonomia administrativa, financeira e o seu próprio patrimônio, à exceção do que se vincula à entidade jurídica;

d) orçamento e contabilidade próprios, mas vinculados ao orçamento e à contabilidade geral da entidade jurídica;

e) receitas especificadas e outros ativos e despesas vinculados ao objetivo do fundo especial constituído.

### **CLASSIFICAÇÃO, RECURSOS UTILIZADOS E FINALIDADE DOS FUNDOS**

Segundo a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, em estudo elaborado sobre Fundos Federais em 1977, os fundos se classificam em Fundos especiais, Fundos Especiais de Natureza Contábil, Fundos Rotativos e Fundos Contábeis de Natureza Financeira.

É mais freqüente a utilização dos Fundos Especiais. Os referidos fundos se constituem em mecanismos de gestão instituídos pelo Poder Público, para desenvolver ações específicas tidos como prioritárias, com aporte de recursos específicos, sem elidir o chamado princípio da Unidade de Tesouraria. Aliás se faz em exceção a base de gestão de Caixa Único, em função da permissão determinada na própria Lei Federal no. 4.320/64 pelos seus artigos 71 a 74, sem que se caracterize a fragmentação do Caixa Central ou se consolide em criação de caixas especiais.

Os recursos dos fundos provém das mais diversas origens: receitas próprias, receitas vinculadas, incentivos fiscais, doações, empréstimos, etc, estando estes associados diretamente a seus objetivos definidos em lei. Deste modo, também suas finalidades estão restritas e balizadas pelo dispositivo legal criador. Contudo, tem-se como justificativa mais comum ou fator motivador para a criação e manutenção

de fundos a incerteza de canalizar, no orçamento geral, recursos para atingir metas e ações tidas como prioritárias e relevantes, para atender as expectativas da população ou cumprimento de mandamento legal. Diante disso, vinculam-se determinadas receitas a programas de trabalho específicos com a finalidade de alcançar os objetivos anteriormente definidos.

## **INSTITUIÇÃO, FUNCIONAMENTO E ADMINISTRAÇÃO**

A instituição dos fundos dependem de prévia autorização legislativa. É o que se depreende do texto Constitucional, artigo, 167, Inciso IX. Além disso, a Lei Federal no. 4.320/64, em seu artigo 71, já condicionava a precedência de autorização legislativa, para efetuar "gastos vinculados", haja vista definir que "constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que: por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos de aplicação". Inquestionável, pois, é a necessidade da prévia e específica autorização legal.

Entretanto, deve-se atentar para o conteúdo do referido dispositivo legal, face ao alcance e eficácia do citado texto, já que, esta estabelecerá os objetivos do fundo, sua receita, os recursos e sua destinação, a gestão tanto política como administrativa, bem como a execução da despesa.

Contudo, não se pode esquecer do detalhamento para a aplicação legal, que se concretiza por ato do executivo, através de Decreto regulamentar.

na definição dos recursos do fundo há de se lembrar que a Constituição Federal veda "qualquer vinculação de receita de Impostos a órgão, fundo ou despesa"(art. 167, Inciso IV) fazendo exceção as repartições constitucionais de impostos

e a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme determinado no artigo 212 da CF.

Após criado e regulamentado, os recursos do fundo serão geridos por comissões instituídas ou por administradores (gestor).

Em obediência ao que determina a Constituição Federal artigo 165 § 5o., a gestão do fundo dar-se-á obrigatoriamente pela execução de orçamento próprio, que integrará o Orçamento Municipal, apreciado e aprovado pelo Poder Legislativo, inclusive sua retificação através dos créditos adicionais, que atendem expressamente ao contido na Lei Federal Nº. 4.320/64, art. 42, que se precedem de Autorização Legislativa e abertos por decreto do Executivo, atendendo os dispositivos constitucionais balizadores (Ver C.F. Arts. 165 a 169)

Com referência ao funcionamento, em virtude da autonomia relativa de gerência de seus recursos, deve o fundo ser provido de serviço de tesouraria e contabilidade próprios. Referidos setores visam controlar o ingresso da receita o serviço de pagadoria, bem como registro de todas as operações em virtude da movimentação e execução do orçamento, bem como a produção dos demonstrativos contábeis necessários principalmente para as prestações de contas na forma de lei.

## **EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Após a conclusão dos procedimentos que antecedem a instalação do Fundo Municipal terá início a execução do Orçamento devidamente aprovado pelo legislativo municipal, com a realização de receitas e despesas inerentes as suas finalidades.

Para cumprir e honrar seus compromissos o Fundo necessitará aplicar seus recursos em despesas relacionadas ao pagamento de pessoal e dos seus conselheiros, aquisição de equipamento, materiais de consumo, e serviços prestados por terceiros, além da possibilidade de transferir recursos a entidades públicas e privadas.

Os Fundos Municipais estão subordinados em suas compras, obras e serviços às normas estabelecidas pela Lei Federal Nº. 8.666/93, obrigando-se, portanto a realização de processo licitatório. Assim sendo, deve o Fundo, por não possuir personalidade jurídica e conseqüentemente quadro de pessoal, utilizar-se da comissão de licitação de Prefeitura a qual está vinculado, ou constituir sua própria comissão de julgamento, desde que a mesma seja constituída de servidores do Executivo Municipal.

*Lei no. 8.666/93: art. I .....*

*§ único - Subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais ...."*

A transferência de recursos a entidades privadas para execução de programas inerentes as finalidades do Fundo devem seguir as mesmas regras aplicadas a Prefeitura Municipal, ou seja, existência de autorização legislativa e de posterior prestação de contas por parte de quem recebeu os recursos.

Os Fundos Municipais, por não possuírem personalidade jurídica e por fugir dos seus objetivos, estão impossibilitados de adquirirem Bens Imóveis. Entretanto podem utilizar-se de Imóveis postos a sua disposição pela Prefeitura Municipal a que estão vinculados. Caso haja previsão no Orçamento Anual podem os Fundos efetuarem o pagamento de aluguel de imóveis destinados às suas finalidades.

Inexiste competência aos Fundos Municipais para realizar admissão de pessoal, devendo utilizar-se de servidores vinculados a administração municipal, para exercer função na unidade, e cujo pagamento poderá ser feito com recursos alocados ao Fundo, desde que devidamente especificados no Orçamento Anual. A remuneração deverá ser fixada em valores moralmente compatíveis com o volume de suas atribuições pela Câmara Municipal de Vereadores, a qual também deverá aprovar a forma de nomeação destes servidores, sempre respeitando as normas constitucionais dispostas no artigo 37 da carta magna brasileira.

## **FONTES DE RECEITAS**

Os recursos que serão utilizados pelos Fundos Municipais devem estar previstos na sua própria Lei de criação, bem como a destinação destas receitas.

As principais fontes de recursos destes Fundos são :

a) Dotações orçamentárias transferidas da Prefeitura  
Os orçamentos dos poderes executivos municipais poderão contemplar transferências a Fundos, principalmente de recursos previstos na dotação orçamentária 3214 - transferências a fundos alocada na Secretaria de Assistência Social ou outras unidade orçamentária equivalente.

b) Doações de pessoas físicas e jurídicas..  
Doações espontâneas de pessoas físicas, órgãos públicos e empresas privadas.

c) Doações e rendas diversas.  
Referem-se ao produto da venda de materiais, publicações e eventos, cuja operacionalização deverá seguir as normas previstas na Lei Federal Nº. 4.320/64, especialmente àquelas dispostas nos artigos 55 e 56.



**"Art. 55 - os agentes da arrecadação devem fornecer recibos das importâncias que arrecadarem.**

**§ 1o. - Os recibos devem conter o nome da pessoa que paga a soma arrecadada, proveniência de classificação, bem como a data e assinatura do agentes arrecadador.**

**§ 2o. - Os recibos serão fornecidos em uma única via.**

**Art. 56 - O recolhimento de todas as receitas faz-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais"**

#### **d) Multas e Penalidades Administrativas**

**As multas decorrentes de condenação em ações civis e da aplicação de penalidade previstas nos artigos 228 a 258 da Lei Federal 8.069/90, reverterão ao Fundo Municipal respectivo.**

#### **e) Transferência dos Governos Estadual e Federal.**

**Poderão os Fundos receber recursos de órgãos estaduais e federais de acordo com suas finalidades específicas, sendo que estes repasses em alguns casos, como por exemplo do S.U.S. - Sistema Único de Saúde, ocorrem periodicamente, enquanto que outros dependem de formalização através de convênios o que os torna imprevisíveis, obrigando a administração municipal a agir de forma planejada, principalmente na elaboração da proposta orçamentária.**

#### **f) Doações internacionais**

**O fundo poderá conhecer e contatar com entidades e governos internacionais que mantenham programas de auxílio na área respectiva, para habilitar-se a receber recursos destes.**

#### **g) Receitas de aplicações financeiras**

**Apesar da estabilidade econômica por que passa o país, os recursos do Fundo poderão ser aplicados no mercado**

**financeiro, desde que sejam utilizadas instituições financeiras oficiais, conforme dispõe a Constituição Federal, artigo 164, § 3º.**

**É importante ressaltar que os repasses de recursos realizados pelo Poder Executivo ao Fundo Municipal não podem estar vinculados a receitas de impostos, conforme vedação contida no artigo 167, Inciso IV da Constituição Federal, porém não há impedimento para transferência de recursos previstos no orçamento municipal, desde que não haja a mencionada vinculação.**

**"Art. 167 - São vedados**

**IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os Arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias e operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º. "**

### **PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS FUNDOS**

**Os fundos estão sujeitos a prestação de Contas de Gestão, aos órgãos de controle interno (entidades aos quais estão vinculados) e externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas).**

**Neste particular, a Lei Nº. 4.320/64 em seu artigo 74, assim dispõe:**

**"A Lei que institui o fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente".**

Assim, no âmbito do Estado e dos Municípios, a exigência da Prestação de Contas pelos fundos, é determinada pela Resolução N°. TC 16/94, do Tribunal de Contas do Estado, em seus artigos 5o., 6o. , IV, 7o., 15, 17, 18, 23, 25 e 26, além de dispositivos específicos nas leis criadoras de cada fundo ou leis orgânicas municipais.

A Resolução do Tribunal estabelece a forma e prazos da prestação de contas ao Tribunal, que se dará através de meio magnético e documental, conforme segue:

Após a criação e regulamentação do fundo, dentro do prazo de 30(trinta) dias, seu responsável deverá dirigir documento ao Tribunal solicitando a inscrição da Unidade, recebendo um programa personalizado que oportunizará o cadastro da Unidade no Tribunal.

Cadastrado, o fundo encaminhará dados e documentos do orçamento, dos balancetes mensais, bem como do balanço geral da Unidade, efetivando, assim a Prestação de Contas.

Além dos documentos e dados recebidos, esses fundos, a exemplo das demais Unidades com jurisdição do Tribunal, estão sujeitos a auditoria com vistas a avaliação de seus mecanismos de controle interno e fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, nos termos da Lei Complementar Estadual no. 31/90 de 27.09.90, Lei Complementar no. 11/94 e das disposições Constitucionais pertinentes.

Além da Prestação de Contas de gestão, os fundos ainda estão sujeitos a apresentação de prestações de contas específicas de recursos que lhes sejam, destinados, a título de auxílios, contribuições ou convênios, pela União, pelo Estado ou Município.

Essas prestações de contas específicas nos casos de recursos repassados pelo Estado ou Município, deverão ser elaboradas de conformidade com o prescrito nos artigos 43 a 48 da Resolução TC 16/94 do TCE.

Florianópolis, novembro de 1996.

*João Luiz Gattringer*

*Evândio Souza*

*Geraldo José Gomes*

*Mauro André Flores Pedrozo*

*Valdir Antônio May*

**Apoio**  
**Fundação Viva Vida**