



NOTA TÉCNICA 002/2012_ FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA_FIA^{1 2}

Florianópolis, 18 de abril de 2012.

Interessados: Setores de Contabilidade das Prefeituras Municipais
Gestores Municipais do FIA
Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA
Secretarias Municipais de Assistência Social
Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS

Assunto: Fundo da Infância e Adolescência – FIA e a utilização dos recursos

O art. 227 da Constituição Federal nos termos da Emenda Constitucional nº 65/2010, condensando em seu corpo os preceitos fundamentais da Declaração Universal dos Direitos da Criança, praticamente resumiu tudo o que precisava ser dito: **"Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.**

A par disso, o legislador constituinte estabeleceu como diretriz das ações governamentais, na área de assistência social, conforme art. 204, inc. II da Carta de 1988, **a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis**, sendo que esta diretriz, por força de mandamento constitucional expresso no art. 227, § 7º CF, deve ser aplicada no atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Desta forma, atendendo aos anseios da Sociedade Brasileira, que reivindicava mecanismos de **descentralização de poder**, de modo a possibilitar a participação popular na formulação e controle das políticas sociais, inaugurou-se um modelo de **democracia participativa** – e não meramente representativa –, onde o exercício da cidadania, indo além dos direitos políticos de votar e ser votado, passou a abranger o poder de influenciar e controlar as decisões governamentais.

Depois de promulgada a Constituição e sob a bandeira da **prioridade absoluta**, a Sociedade Civil manteve seus esforços junto ao Congresso Nacional, visando a obter a rápida regulamentação dos dispositivos constitucionais, através de uma lei específica, que alterasse ou substituísse o antigo Código de Menores. Esta mobilização resultou na rápida aprovação do **ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)**, Lei n. 8.069, de 13.07.1990, cujo artigo 1º já anuncia: esta lei dispõe sobre a **proteção integral à criança e ao adolescente.**

¹ Nota Técnica revisada pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, 2012.

² Referência Bibliográfica: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE. Cartilha elaborada por Geraldo José Gomes Eduardo Corrêa Tavares e Luiz Cláudio Viana. Florianópolis/SC. 2010.

O estatuto prevê para implementação das políticas públicas específicas para crianças e adolescentes, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, o Conselho Tutelar - CT e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA.

Estabeleceu-se, assim, uma nova ordem jurídica para a infância e a juventude brasileiras, onde a Constituição Federal define os direitos fundamentais e o ECA, além de detalhar e especificar esses direitos, inclusive definindo os parâmetros da prioridade absoluta (Livro I - Parte Geral), cria e regulamenta novos mecanismos políticos, jurídicos e sociais necessários à sua efetivação, estabelecendo um vasto **sistema de garantia** que compreende, por exemplo, as diretrizes para elaboração da política de atendimento, a definição das medidas de proteção e medidas socioeducativas, a delimitação dos papéis do Poder Judiciário, Ministério Público e advogados e a tipificação de ilícitos penais e administrativos, além de regular procedimentos diversos afetos à Justiça da Infância e Juventude (Livro II - Parte Especial).

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) é previsto pelo ECA, que estabelece a criação (deve ser por lei específica de cada ente) e sua manutenção como diretriz:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: [...]

IV — manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

Tendo natureza jurídica de fundo, obedece, para todos os efeitos, às normas gerais de Contabilidade Pública, das quais se destaca a Lei no 4.320/64:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Como características básicas do FIA, podem-se elencar:

- 1) vinculado ao Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente;
- 2) deve haver um único Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 3) não possui personalidade jurídica;
- 4) deve ser criado por Lei, devendo explicitar suas fontes de receitas, seus objetivos e finalidades;
- 5) integra o orçamento público, para todos os efeitos, sujeito às regras gerais de execução orçamentária;
- 6) conta bancária específica para movimentação dos recursos;
- 7) orçamento que possibilite a execução dos planos de ação e aplicação;
- 8) gestor nomeado pelo Poder Executivo (ordenar despesas, emitir empenhos, cheques, prestar contas etc.);
- 9) sujeito à Controle Interno (do Poder Executivo e do Conselho dos Direitos) e Controle Externo (Poder Legislativo, Tribunal de Contas e Ministério Público).

A posição do TCE/SC reforça este entendimento, como é possível verificar através de seus prejulgados (ver Prejulgados TCE/SC nos 1262, 1896 e 2005, dispostos na íntegra como anexo na cartilha do TCE, 2010), dos quais se destaca: O fundo especial, criado nos termos do art. 71 da Lei no 4.320/64, não possui personalidade jurídica própria e está sempre atrelado a um determinado órgão da Administração Pública, ao qual compete a gestão do então fundo criado. Assim, não é possível designar gestor particular específico para gerir tal fundo. (Prejulgado TCE/SC no 1262, Processo CON-02/04992990)

Com o intuito de fortalecer os Fundos para Infância e Adolescência – FIA – no estado de Santa Catarina, destacamos importantes procedimentos a serem observados na implementação do FIA em seu município.

CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FIA

O primeiro passo para implantação do FIA é a **aprovação da Lei na Câmara Municipal** e, na seqüência, a regulamentação do mesmo por decreto.

Depois de criado e regulamentado o Fundo da Infância e Adolescência, o representante legal do poder público municipal deve providenciar sua inscrição no CNPJ. O Fundo não tem personalidade jurídica própria. Embora o CNPJ do Fundo deva ter uma especificação própria, o mesmo deve ser filiado ao CNPJ do município ou da secretaria à qual esteja vinculado.

ABERTURA DA CONTA BANCÁRIA

O FIA deve possuir conta bancária específica, nos termos do item 5, do Prejulgado nº 1896, bem como o art. 260-G, inciso I, da Lei nº 8.069/90, acrescido pela Lei nº 12.594/2012. Além disso, anteriormente o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente tratou sobre a necessidade da abertura de conta específica no art. 8º, § 1º da Resolução no. 137/2010.

As leis estaduais e municipais que criam os respectivos fundos, bem como os respectivos decretos regulamentadores, podem dispor a respeito e determinar a abertura de conta específica. Na omissão destas leis, o ideal é que se proceda a abertura de uma conta específica, uma vez que as receitas dos fundos especiais são vinculadas às suas respectivas finalidades e a conta específica facilita enormemente o controle e aplicação destas receitas.

Entretanto, cada município deverá buscar a forma mais adequada de encaminhar esta questão, de acordo com as normas e procedimentos utilizados pela administração pública municipal.

Para o caso de abertura de conta bancária específica, deverá ser utilizado o CNPJ do FIA. O responsável pela abertura desta conta bancária é o poder público municipal, através do órgão designado para administrar as contas bancárias da prefeitura como um todo. O próprio Banco orientará sobre os procedimentos e documentos necessários para abertura da conta.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, através da Resolução no 137, de 21 de janeiro de 2010, elencou de forma bastante esclarecedora os possíveis recursos do FIA, conforme segue:

Art. 10. Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ter como receitas:

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

VI — recursos provenientes de multas, concursos de prognósticos, dentre outros que lhe forem destinados. (grifo do TCE, 2010)

Essas são as possibilidades de receitas do FIA, ressalvando-se que a Lei criadora do Fundo poderá prever outras fontes de recursos.

O FIA caracterizando-se apenas como uma repartição da receita do Município, o Contador da Prefeitura pode realizar os registros e elaborar as demonstrações necessárias. Destaca-se que os Fundos não possuem personalidade jurídica, portanto, não possuem quadro próprio de pessoal. Neste sentido, o Prejulgado TCE/SC no 1896:

[...] 3. **É recomendável, em face da legislação vigente, que observem, no mínimo, a forma de Unidade Orçamentária: a) o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente ou equivalente;** [...]

4. **É recomendável, em face do princípio da economicidade e para evitar despesas desnecessárias** com o pagamento de honorários de contabilista, aquisição de programas de computador e outras despesas, conforme o caso, proceder mediante lei: a) a incorporação à contabilidade central do Ente dos fundos constituídos como unidades orçamentárias, não vinculados a transferências de recursos federais e/ou estaduais; [...]

5. Qualquer que seja a sua forma de estruturação, os fundos devem manter controles orçamentários, bancários (através de conta específica), contábeis e extracontábeis, de modo a permitir a qualquer tempo a verificação da comprovação da origem dos recursos recebidos e de sua aplicação nas finalidades previstas em lei, a cargo dos órgãos e entidades repassadores dos recursos, do controle interno, do controle externo, assim como a emissão de relatórios gerenciais. (grifo do TCE, 2010)

Existem dois agentes principais envolvidos na movimentação do FIA:

Gestor do FIA (Ordenador de despesas)	Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)
Nomeado pelo Chefe do Poder Executivo. Emissão de empenhos, cheques, prestação de contas etc.	Órgão deliberativo paritário, com representantes do Governo e da sociedade. Decidir sobre a aplicação de recursos do FIA, escolhendo programas, elaborando planos de ação e aplicação e chancelando projetos.

A respeito da responsabilidade e do poder de decisão, os Prejulgados TCE/SC nos 1681 e 1885 dispõem: **O Conselho vai dizer o quanto de recursos será destinado para tal programa de atendimento e o órgão público irá proceder à liberação e ao controle dos valores dentro das normas legais e contábeis.** (Prejulgado TCE/SC no 1681, item 3, Processo CON-05/00113750).

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, deverão assegurar que estejam contempladas no ciclo orçamentário as demais condições e exigências para alocação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, para o financiamento ou cofinanciamento dos programas de atendimento, executados por entidades públicas e privadas.

O art. 260 da Lei Federal no 8.069/90 designa os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como órgãos deliberativos e controladores das ações para a atenção a infância e juventude,

cabendo aos mesmos a captação e a aplicação dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), que devem ser destinados à execução da política de proteção especial à criança e ao adolescente. (Prejulgado TCE/SC no 1885, item 1, Processo CON-07/00112812).

Uma das recentes diretrizes foi materializada através da Resolução Conanda no 137/10, que estabelece algumas vedações, sempre buscando o direcionamento eficiente destes recursos:

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

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

I — a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II — **pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;**

III — **manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente;**

IV — o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e

V — **investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados**, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência. (grifo do TCE, 2010).

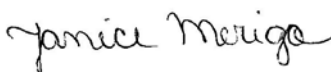
Verifica-se que a intenção é realmente concentrar os recursos para ações voltadas ao efetivo atendimento da criança e do adolescente, com políticas públicas específicas de média e alta complexidade. Entendimento que se coaduna com o do TCE/SC, conforme segue: Os **recursos do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente devem ser empregados exclusivamente em programas, projetos e atividades de proteção socioeducativas voltados ao atendimento da criança e do adolescente (grifo nosso)**. (Prejulgado TCE/SC no 1832, Processo CON-06/00168506).

Programas e projetos	Para atender crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social como, por exemplo, usuários de substâncias psicoativas e vítimas de maus tratos.
Formação de pessoal	Conselheiros dos Direitos, Conselheiros Tutelares, além de profissionais envolvidos com os direitos da criança e do adolescente precisam ser qualificados para trabalhar de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.
Incentivo à guarda e adoção	Cumprindo o art. 260 do ECA, esta é a única despesa obrigatória do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. O incentivo poderá ser feito através de campanhas e eventos.
Estudos e diagnósticos	O Conselho dos Direitos poderá financiar, utilizando o FIA, as pesquisas que julgar necessárias à efetivação do atendimento.
Divulgação dos Direitos da Criança	Divulgação para a sociedade, nos mais diversos meios, do ECA.

PERGUNTAS FREQUENTES

1. **Como repassar para as entidades da sociedade civil (ONGs), o valor do FIA?** Mediante solicitação de um Plano de Trabalho da ONG, a qual será contemplada com recursos conforme edital do CMDCA. No Plano de Trabalho devem constar **as informações referentes à forma de prestação de contas**. Ainda, caso o município queira, poderá realizar **convênio** com as entidades da sociedade civil.
2. **Pagamento de pessoal.** A entidade poderá pagar instrutor para a execução de um projeto, com início, meio e fim, contudo desde que seja destinando a crianças e adolescentes e contemplado conforme normativas do CMDCA.
3. **Doações casadas.** É possível acontecer às doações casadas, no entanto o CMDCA deve definir por meio de Resolução o percentual que ficará retido no FIA, de no mínimo 20% do valor doado. Ainda, deverão ser respeitadas as deliberações do CMDCA no repasse dos recursos de forma casada, considerando a inscrição da entidade no CMDCA e o impacto da execução do programa e/ou projeto. Deve-se ficar atento para o julgamento da Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal contra a União no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (DF) que pediu a nulidade dos artigos 12 e 13 da Resolução Conanda n. 137/2010, por considerar que os valores doados são recursos públicos e, portanto, não cabe ao particular definir seu uso. A Ação Civil Pública teve decisão liminar parcialmente deferida, em 09/09/2011. Porém, a União recorreu da decisão e, em 17/12/2012, o juízo de 2º grau suspendeu a execução da tutela antecipada. Portanto, no momento, a Resolução Conanda n. 137/2010 está vigorando, o que poderá mudar com a decisão definitiva do processo.
4. **O município precisa alocar recursos no FIA?** O TCE recomenda e orienta que os municípios aloquem recursos no FIA, considerando que o atendimento de crianças e adolescentes é prioridade absoluta defendido pela Constituição Federal e pelo ECA. Alguns municípios catarinenses já fixaram percentual de destinação da receita ao FIA.
5. **Período Eleitoral.** Executar com recursos do FIA, somente as ações previstas no Plano de Ação e de Aplicação no período eleitoral, precavendo o município de condutas vedadas neste período.
6. **Os gastos com saúde, educação e assistência já não atenderiam a necessidade de políticas públicas para crianças e adolescentes?** Não, conforme dispõe o art. 260, § 5o, do ECA (incluído pela Lei no 12.010/09): § 5o. A destinação de recursos provenientes dos fundos mencionados neste artigo não desobriga os Entes Federados à previsão, no orçamento dos respectivos órgãos encarregados da execução das políticas públicas de assistência social, educação e saúde, dos recursos necessários à implementação das ações, serviços e programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, em respeito ao princípio da prioridade absoluta estabelecido pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo *caput* e parágrafo único do art. 4o desta Lei.

Por fim, a FECAM destaca a importância dos recursos do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente **serem empregados exclusivamente em programas, projetos e atividades de proteção socioeducativos voltados ao atendimento das crianças e dos adolescentes nos municípios**. A distribuição dos recursos do FIA devem ser definidos por meio do Plano de Ação e de Aplicação. Tanto podem ser alocados recursos para atender a rede socioassistencial privada, quando no Plano de Ação, serem previstos recursos para programas e projetos já oferecidos a crianças e adolescentes, pelas Políticas Públicas do município.



Janice Merigo
Assistente Social
CRESS/SC 2514