

# FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

*José Claret Leite Cintra*

Advogado – Filósofo – Professor  
Especialista em Direito Empresarial

Consultor do INDICA – Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer no *Parágrafo* único do Artigo 1º que o poder é exercido pelo povo através de representantes ou diretamente, institucionaliza no Brasil uma democracia participativa, e com isso, especialmente depois do Estatuto da Criança e do Adolescente, a participação da sociedade na formulação de políticas públicas e o emprego do dinheiro público passou a ser um assunto da comunidade. A proposta institucional de planejamento e controle participativo se configura numa participação concreta da comunidade através de uma instância democrática que são os conselhos paritários, nos três níveis, federal, estadual e municipal tanto na área dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Assistência Social como também na área da educação e da saúde.

Este nosso texto procura trazer para os membros dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Municipais de Assistência Social, dos Conselhos Tutelares – ou de organizações e instituições voltadas para a defesa dos direitos e da assistência social das crianças e dos adolescentes – e para a comunidade em geral, subsídios sobre o papel dos Conselhos Municipais na formulação da política social e assistencial local, na administração do fundo municipal e noções de como a gestão do fundo interfere no orçamento público municipal.

## 2. UMA NOVA ORDEM SOCIAL E A AÇÃO POLÍTICA DE ATENDIMENTO INTEGRAL

### 2.1. UMA NOVA ORDEM SOCIAL



O Estado se torna público com a participação da sociedade, portanto, a participação da sociedade civil é a expressão e garantia de um Estado democrático.

A democracia participativa teve uma nova ordem social estabelecida pela própria Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 3º, expressa como vontade:

- I. – "construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. – garantir o desenvolvimento nacional;
- III. – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais."

Essa nova ordem social está sendo consolidada através da centralização e municipalização, pois a mesma Constituição reconhece o município como ente da nação e "locus" privilegiado das atenções fundamentais ao cidadão.

Com a forma de municipalização e descentralização, foram ampliadas as competências e as responsabilidades dos municípios e da comunidade pelo planejamento e pela manutenção dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e da defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A Lei Complementar do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA estabelece, especialmente no art. 86, que é responsabilidade do município, em parceria com a sociedade civil organizada – as ONGs – a coordenação e a execução das políticas e dos programas referentes à infância e à adolescência. As crianças e os adolescentes passaram a ser um desafio para a comunidade. Com a LOAS, a descentralização e a transparência passaram a ser marcos importantes no atendimento e nas ações dos municípios.

Todavia, os princípios de municipalização e descentralização ainda não se materializaram por todo, em diversas regiões dos país, e aí reside um complicador da aplicação da lei e dos princípios da proteção integral.

A falta de experiência em praticar uma democracia participativa e o desconhecimento dos novos conceitos introduzidos pelo ECA são, com certeza, os grandes empecilhos de uma concretização mais efetiva e mais ampla do compromisso que a sociedade em geral assumiu com sua adesão ao Estatuto.



Nunca é demais lembrar aspectos, já por demais repisados, sobre as inovações conceituais da Lei do Estatuto, pois, apesar de decorrido mais de 10 anos, ainda nos deparamos com tensões e contradições que podem ser resumidas em três planos, de acordo com ensinamentos de Antônio Carlos Gomes da Costa:

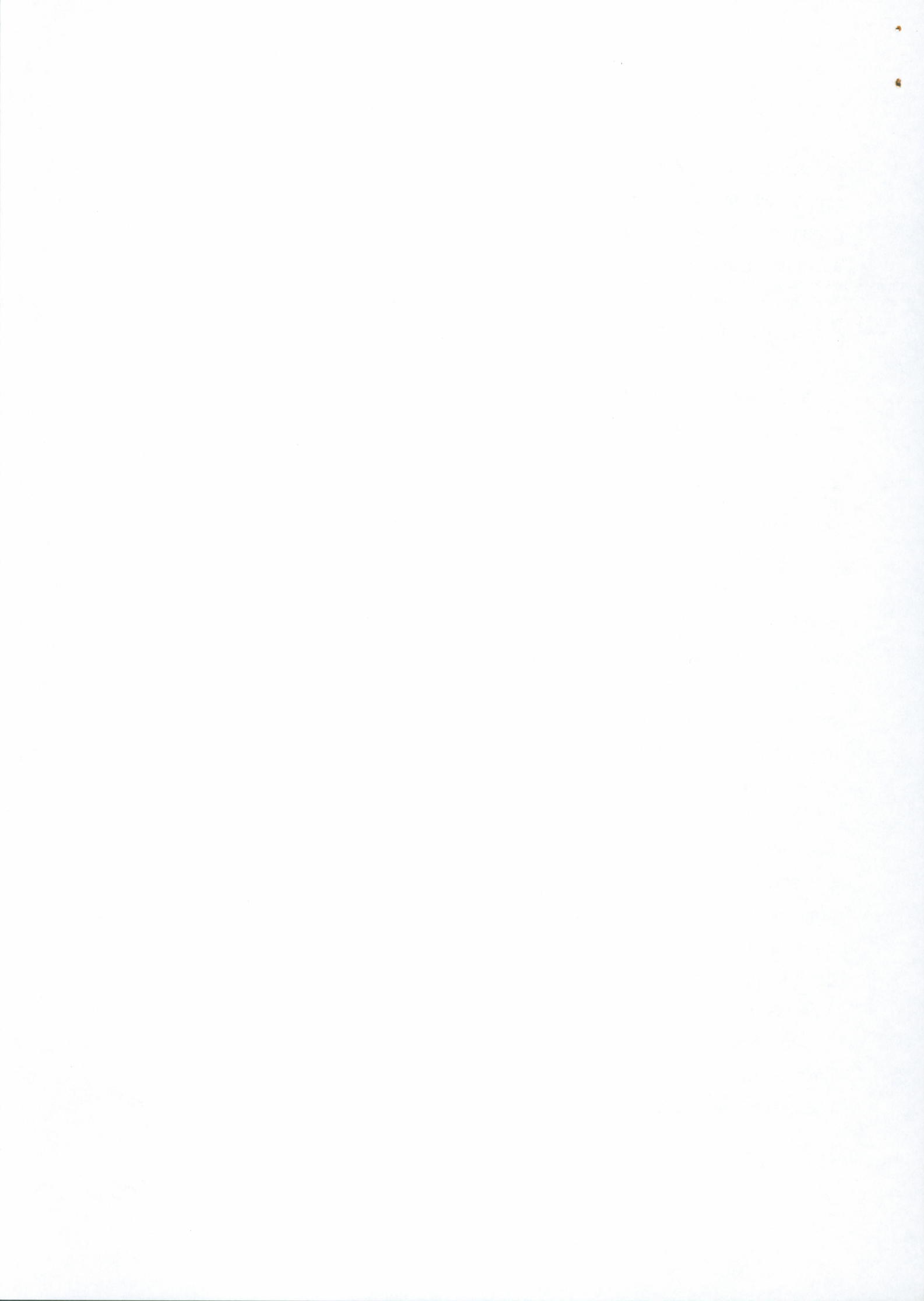
- o conceito de criança;
- a municipalização das atenções básicas;
- a participação da sociedade civil.

a) Novo conceito de criança – O imaginário social não assumiu por completo, mantendo ainda estigmas passados, que as crianças e os adolescentes brasileiros são sujeitos de direitos. Nosso grande desafio, e mais especificamente dos Conselhos de Direitos, é, portanto, modificar o imaginário coletivo, desmontando a idéia de criança valor de uso, valor de troca e fazendo valer o valor de sujeito de direito em condição peculiar de desenvolvimento.

b) Municipalização e descentralização – Esta é outra novidade de nossa nova democracia participativa que não foi ainda incorporada e materializada em diversas regiões do país, pois, ainda não se aplicou por completo o conceito de descentralização de competências e de recursos, o que torna o poder local vivo e extensivo. E, ressalte-se, o poder local não é só o executivo e o legislativo municipal, mas também e igualmente, as elites e os trabalhadores, as organizações formais e informais, através das quais a coletividade se expressa e interfere.

c) Participação da sociedade civil – É óbvia a constatação de que a participação dos cidadãos na vida política e na gestão dos negócios públicos no Brasil é descontínua e difícil. Muitos se manifestam assim: participar cansa e os governos são autoritários; não há transparência. Outros que só criticam, preferem não participar para, dizem eles, não serem coniventes; mas, na realidade é porque sabem que, a partir do momento que participarem, passam a ser também responsáveis pelos acertos e pelos erros.

Há ainda um longo caminho a percorrer, em nível local, regional e nacional, para uma alteração efetiva do padrão autoritário e centralizador na relação governo-comunidade e na eliminação do fisiologismo e do clientelismo. Não são fornecidas aos



cidadãos informações decodificáveis à sua realidade, que os tornem capazes de participar e assumir compromisso.

Temos que ter consciência de que a participação é um exercício de aprendizagem contínuo e permanente. Ela precisa ser assumida e constituída; os Conselhos precisam exercer seu poder de participação, para antes de tudo alterar esta cultura de impotência. Os passos precisam ser dados pelos cidadãos e pelas entidades, para fazer valer os direitos já consagrados, especialmente naquelas regiões onde o poder local resiste às iniciativas de participação nas decisões do poder público.

Participar é uma das melhores formas de ser cidadão, de exercer a cidadania. Participação é, acima de tudo, capacidade de negociação e de proposição. O município é uma instância privilegiada para o estabelecimento de relações e negociações democráticas.

O ECA, pela força da lei, cria mecanismos de exigibilidade, ou seja, normas que obrigam os responsáveis a cumprir as determinações constantes da lei, sob pena de sanções ou punições. Podemos e devemos usar a lei como instrumento de sustentação de decisões e ações. E tudo isso, sem radicalismos, utilizando o diálogo e o convencimento, num processo democrático.

Cumpre, portanto, lembrar que a participação popular paritária e democrática está assegurada no Conselho de Direitos que é um órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis. (Art. 88 do ECA). A participação eficaz e eficiente que leva a decisões deverá ser resultante de um processo de debate, mediação e negociação. Todavia, não basta que a autoridade dos Conselhos seja reconhecida por lei. Para que seja legítima, ela tem que se fundamentar em um bom nível de competência técnica e política dos conselheiros.

## 2.2. FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO INTEGRAL

A maior tarefa, a função básica do Conselho é a elaboração da política de atenção à criança e ao adolescente. Entre outras, as atribuições fundamentais dos Conselhos Municipais de Direitos são:

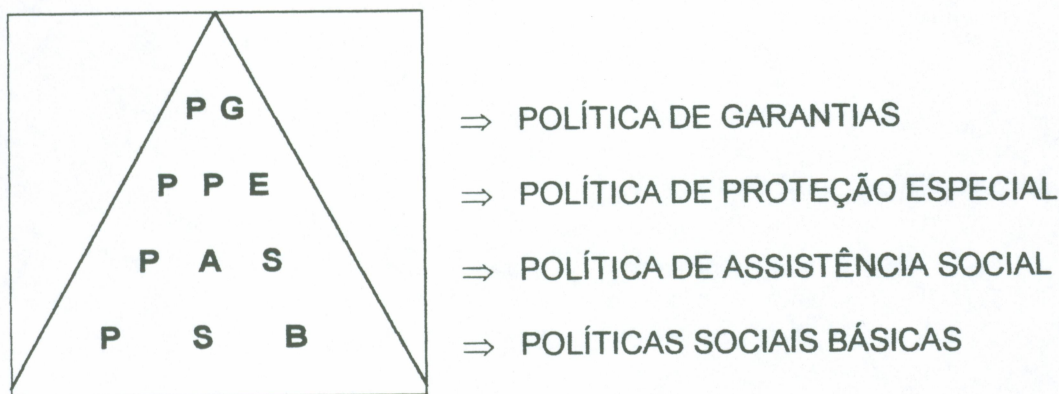


- ◆ Formular a política local dos direitos da criança e do adolescente.
- ◆ Controlar politicamente as ações em âmbito local.
- ◆ Fixar os critérios para aplicação dos recursos do fundo.
- ◆ Fiscalizar o cumprimento dos direitos e a aplicação dos recursos.

Assim a participação do governo e da sociedade, por intermédio dos Conselhos, ocorre em seis momentos:

- na regulamentação do Fundo Municipal;
- na elaboração do diagnóstico da situação local;
- na formulação da política local e plano de ação;
- na discussão da proposta orçamentária
- na definição do plano de aplicação dos recursos;
- no controle social que abrange o monitoramento da execução da política e avaliação dos resultados.

Para que possamos entender melhor as responsabilidades de cada conselho, suas áreas de atuação e para que fins podem ser utilizados os recursos dos fundos, é importante lembrar que as linhas de ação, propostas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, para a política de atendimento, se realiza em quatro níveis hierárquicos:



Políticas sociais básicas, consideradas direitos de todos e dever do Estado, são os benefícios ou serviços de prestação pública, como saúde, educação, cultura, esporte, lazer, profissionalização.



Política de assistência social, voltada às pessoas que dela necessitam, que se encontrem em estado de necessidade permanente ou temporário, serviços como complementação alimentar, abrigo provisório ou auxílio material.

Política de proteção especial, dirigida a pessoas e grupos que se encontram em circunstâncias especialmente difíceis, em situação de risco social e pessoal. Por exemplo, criança vítima de abandono, de negligência, de maus tratos, crianças e adolescentes vítimas do trabalho explorador, adolescentes em conflito com lei em função de ato infracional.

Política de Garantia de direitos, ações que visam garantir o cumprimento de direitos individuais e coletivos, assegurados na Constituição e no ECA, abrangendo assim as crianças em conflito de natureza jurídica. Por exemplo, a implantação de Centros de Defesa dos Direitos da Criança, o Ministério Público.

De acordo com essa filosofia, o ECA detalha uma a uma as diretrizes básicas da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, salientando que deve ser um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais:

### 2.3. DIRETRIZES BÁSICAS DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO (ART. 88 DO ECA)

- ◆ Municipalização do atendimento;
- ◆ Criação de Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (municipais, estaduais e nacional), órgãos deliberativos e controladores das ações;
- ◆ Criação e manutenção de programas específicos, obedecendo ao princípio da descentralização político-administrativa;
- ◆ Manutenção de fundos (municipais, estaduais e nacional) vinculados aos respectivos conselhos;
- ◆ Integração operacional, de preferência num mesmo local, dos órgãos envolvidos no atendimento de adolescente a quem se atribua autoria de infração;
- ◆ Mobilização da opinião pública, visto que é indispensável a participação dos diversos segmentos da sociedade.



## 2.4. LINHAS DE AÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO (ART. 87 DO ECA)

- ◆ Políticas sociais básicas;
- ◆ Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para quem necessita;
- ◆ Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão.
- ◆ Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos.
- ◆ Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

## 2.5. ENTIDADES E PROGRAMAS (ART. 90 DO ECA)

De acordo com a política local, os programas de atendimento devem atuar nas seguintes áreas:

- ◆ Orientação e apoio sócio-familiar;
- ◆ Apoio sócio-educativo em meio aberto;
- ◆ Colocação familiar;
- ◆ Abrigo;
- ◆ Liberdade assistida;
- ◆ Semiliberdade;
- ◆ Internação



### 3. ORÇAMENTO PÚBLICO

Orçamento público é o documento oficial que consolida os planos físico e financeiro e o programa de trabalho do governo para cada exercício. Ele faz uma estimativa da receita – os recursos arrecadados anualmente – e fixa a despesa – os recursos necessários para os programas de trabalho da administração pública. O Poder executivo prepara o orçamento anual e o envia, no ano anterior, para aprovação pelo Poder Legislativo.

#### 3.1. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O processo orçamentário divide-se em três fases:

- a) Plano Plurianual – PPA. Nesse plano são estabelecidas e propostas as metas por quatro anos
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Nesta lei são estabelecidas as metas para o ano seguinte e também as regras que devem ser seguidas, bem como as orientações, na elaboração do orçamento.
- c) Lei Orçamentária Anual – LOA. É o orçamento propriamente dito, no qual consta, de forma sistemática, a previsão de receitas e despesas.

#### 3.2. DIRETRIZES BÁSICAS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O artigo 2º da Lei n.º 4.320/64 estabelece: "... a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de **unidade, universalidade e anualidade.**"

Vejamos o que significam esses princípios:

- **Unidade** - Todas as receitas e todas as despesas devem estar reunidas em um único documento para evitar pluralidade orçamentária. O orçamento dos órgãos da administração indireta tem, por exemplo, sua própria unidade mas deve ser consolidado na proposta de Lei Orçamentária.



⇒ O orçamento do Fundo, portanto, precisa ser submetido a esse princípio legal e não pode se constituir em algo à parte do orçamento.

- **Universalidade** - Todas as receitas e despesas precisam constar da Lei do Orçamento pelos seus totais, sendo impedidas quaisquer deduções. Esse princípio é chamado também de princípio do orçamento bruto.
- **Anualidade** - Esse princípio determina a periodicidade orçamentária, estabelecendo que a arrecadação da receita e sua aplicação na despesas corresponde a um período anual.

Há que se considerar ainda um outro princípio previsto na Constituição:

- **Exclusividade** - "... a Lei Orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesas, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares ...".

A Lei do Orçamento não pode tratar de outros assuntos que não sejam do Orçamento.

### 3.3. ORÇAMENTO-PROGRAMA

Orçamento-programa é uma técnica de elaboração do orçamento que permite, com base a uma simples análise, determinar a natureza e os quantitativos dos programas da administração pública, com o destaque dos recursos a eles alocados. Ele inclui as fontes e as aplicações necessárias para a execução dos objetivos que estão consolidados nos programas, subprogramas, projetos e atividades dos órgãos do governo.

As funções, programas e subprogramas e seus respectivos códigos devem integrar obrigatoriamente os Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecendo a mesma codificação em todos os níveis.

Vejamos do que se trata cada um desses instrumentos:

- ◇ **Funções:** São os grandes grupos em que são identificadas as despesas e representam as ações governamentais. As funções desdobram-se em *programa* e



*subprograma*. Exemplificando, a função do Fundo enquadra-se no item *Assistência e Previdência* que possui o código 15.

- ◇ **Programas:** Expressam-se por um conjunto de ações integradas e com objetivos gerais, idênticos e definidos que se ordenam em atividades distribuídas por setores específicos. Conforme classificação funcional programática, o programa recebe o código 81 - *Assistência*.
- ◇ **Subprogramas:** É o mesmo conceito de programa, mas com objetivos menos gerais. Os subprogramas são divididos em *projetos* e *atividades* em cada área de governo. O código do subprograma no caso será: 486X - *Assistência ao Menor*.
- ◇ **Projetos:** É um instrumento para atingir os objetivos do programa. Abrangem um conjunto de ações, dentro de um período, que busquem um produto final, discriminando os beneficiários, as metas, as despesas correntes e de capital.
- ◇ **Atividades:** É também um instrumento para atingir os objetivos do programa. Envolve um conjunto de operações que são realizadas de modo contínuo e permanente e que são indispensáveis para a manutenção da ação do governo.

#### 3.4. OS CÓDIGOS DO ORÇAMENTO

O tempo não nos permite entrar nestes detalhes.

#### 3.5. CONCEITOS BÁSICOS SOBRE RECURSOS PÚBLICOS

Uma grande dificuldade para os conselheiros municipais, como também para os cidadãos em geral, é conhecer o processo de arrecadação e saber **como e de onde vem, como e para onde vão** os recursos públicos. Também aqui o tempo não nos permite analisar alguns conceitos técnicos básicos de receita, despesa, crédito adicional que achamos fundamentais e que podem ajudar os conselheiros em suas atividades. Fica para outra oportunidade.



#### 4. PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

As Leis Orçamentárias estabelecem o que pode ser feito no município, ou seja, como os recursos públicos – arrecadados através dos impostos, das taxas e de outras fontes – são gastos; que obras podem ser construídas, que serviços são prestados, ampliados ou melhorados.

Portanto, se a sociedade civil não participa do processo, não só se torna difícil cobrar, como os recursos podem ser mal aplicados. Participando, não só se exerce a cidadania de forma coletiva pela discussão de problemas, pelo diagnóstico da situação, pela definição de propostas, como também se pode exigir direitos sabendo que os recursos estão disponíveis porque foram estimados. E ainda, ao definir as prioridades, de certa forma estamos participando da gestão municipal e exercendo o poder, nos termos do parágrafo único do Artigo primeiro da Constituição.

##### 4.1. A PARTICIPAÇÃO É IMPORTANTE PARA O CIDADÃO

A busca da participação é um dever e uma obrigação de cada cidadão, pois participar das decisões do Orçamento significa “defender o patrimônio público, contribuir para reduzir as desigualdades sociais e aplicar de forma honesta e eficiente o dinheiro público.” As experiências de participação da população têm mostrado quanto é possível melhorar os serviços de saúde, educação, transporte, segurança e tantos outros.

O processo orçamentário é o instrumento que temos à nossa disposição para conseguirmos que os recursos sejam aplicados de uma forma honesta, eficaz e transparente em políticas públicas, anteriormente definidas.

Sabemos que são imensas as resistências a um trabalho como esse; desde o próprio receio do prefeito e dos vereadores em dividir a responsabilidade com a população, até o medo dos técnicos responsáveis pela elaboração do orçamento de perder uma posição privilegiada e considerada importante: o domínio de algo tido como misterioso e inviolável e que só eles entendem.



Embora quase todas as entidades discutam a importância das políticas, alguns movimentos sociais não vêem com clareza a necessidade, a viabilidade e a eficácia da participação. Não percebem que a não vinculação orçamentária torna as propostas políticas um exercício inócuo e um documento de meras intenções.

Só o controle social do Estado através do processo de participação na elaboração do orçamento poderá trazer a mudança crucial e fundamental nas relações sociedade / Estado.

#### 4.2. SÃO INÚMERAS AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Antes de tudo é preciso sempre estar atento e de olho nos prazos, pois cada Lei Orçamentária tem seus prazos. Apesar de em alguns estados ter sido alterado parcialmente o cronograma, como regra geral, deve-se seguir o que é estabelecido na Constituição Federal para a União. O Art. 35, § 2º das Disposições Transitórias da Constituição Federal diz:

- I. *“O projeto de lei do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;*
- II. *O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;*
- III. *O projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.*

Existem também os prazos internos para o Executivo, o Legislativo e os diversos órgãos que interferem no processo e na elaboração das leis orçamentárias. A cobrança de cumprimento dos prazos poderá ser feita ou por petição direta junto a prefeitura ou por requerimentos de vereadores.



Além do acompanhamento dos prazos, três são os momentos principais para uma participação eficaz:

I. Primeiro é o momento do diagnóstico baseado num levantamento detalhado das necessidades, por comunidades e por setor de atividade. As ações devem abranger levantamento de dados, discussões em cada comunidade e a articulação das entidades para a elaboração de uma proposta para todo o município. É importante que a sociedade civil levante os problemas mais importantes do município e apresente soluções.

II. Segundo é o do debate público, com discussões com outros segmentos da sociedade e os agentes públicos – prefeito, secretários, vereadores e técnicos. O debate público que pode ser realizado em reuniões conjuntas, em atos públicos, em atos comunitários, em notas e debates na imprensa escrita e falada e de outras formas, vai influenciar o Poder Executivo em seu projeto e criar condições políticas quando da discussão e aprovação na Câmara.

III. Terceiro momento é o da análise crítica. É a comparação da proposta encaminhada pelo Executivo com o diagnóstico realizado e a própria proposta feita pela sociedade. De novo o diálogo e a negociação devem orientar esta análise e discussão que deve ocorrer através de audiências públicas, de sessões especiais na câmara, com a presença de secretários e técnicos das áreas da educação, saúde, saneamento, trabalho, assistência social e outras o que dará os elementos necessários e indispensáveis para a apresentação de emendas por parte dos vereadores.

#### 4.3. A ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Enumeramos a seguir alguns pontos que julgamos importantes e cruciais e que devem ser levados em conta na análise a ser realizada em todos os Projetos, antes de sua aprovação, durante a discussão do mesmo. Por exemplo, a verificação:

- a. Se o **PPA – Plano Plurianual** – considera e atende em seu conteúdo o diagnóstico, as necessidades e as aspirações da sociedade. Trata-se de uma



análise política e técnica que abrange os aspectos de atendimento das necessidades da maioria da população, da continuidade das obras e serviços e da existência de uma política a médio prazo que traga impactos positivos e duradouros no município.

b. Se no Projeto da **LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias**:

- b.1. há orientações de como o Orçamento será elaborado em termos técnicos, quanto ao processo de decisão – discussão com entidades e técnicos das áreas – e também a forma de discussão no Legislativo no que se refere ao recebimento de sugestões e sessões especiais;
- b.2. há diretrizes e regras para a modificação de impostos, quanto à política de pessoal, à continuidade de projetos, ao limite de certas despesas que sirvam de parâmetro para a gestão.

c. No Projeto do Orçamento, **LOA – Lei do Orçamento Anual**:

- c.1. se as estimativas de recursos e as despesas previstas estão coerentes com os objetivos, metas e diretrizes do PPA e da LDO. Em muitos municípios eles são contraditórios entre si;
- c.2. como é tratado o assunto de “créditos suplementares” que permite ao prefeito, dentro de certos limites, fazer operações de créditos por antecipação de receitas, sem a prévia autorização do legislativo. Estes limites precisam estar dentro da realidade local;
- c.3. quanto às receitas, qual o percentual de receitas próprias em relação ao total e se elas não estão superestimadas; quanto às despesas é preciso analisá-las segundo as fontes e a natureza – pessoal, despesas correntes, investimentos, etc. – se os valores correspondem às propostas políticas do governo e os compromissos;
- c.4. se as funções básicas a cargo do município tais como, educação, saúde, saneamento, habitação, urbanismo, transporte e outras estão contempladas nos programas, subprogramas, projetos e atividades. Os recursos alocados e as despesas previstas estão apropriados às necessidades identificadas? São suficientes e proporcionais às metas definidas?



#### 4.4. A ALTERAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA E O CONTROLE DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Desejamos, neste momento, lembrar só alguns aspectos fundamentais sobre a proposição de mudanças, e de como controlar a execução do Orçamento.

Dada a não praticidade e a demora na proposição de mudanças nos Projetos das Leis Orçamentárias pelos próprios cidadãos, na prática, elas podem ser emendadas pelos vereadores. Se na proposta do Executivo não constar, por exemplo, um Programa que venha alocar recursos em projetos/atividades importantes no atendimento às necessidades da população, o vereador pode incluí-lo, através de emenda, na qual seja indicada a origem do recurso – anulando outro programa ou transferindo parte do recurso para o novo programa. Cabe à sociedade solicitar ao vereador a apresentação de alguma emenda e acompanhá-la para ver se foi aprovada.

O controle do Orçamento não se limita tão somente à legalidade dos atos, mas também à sua legitimidade e à eficácia da aplicação dos recursos. O que é mais importante é o controle social da gestão, a busca de transparência dos atos, a avaliação do desempenho e a promoção de ações coletivas para procurar sanear eventuais irregularidades.

De dois em dois meses, o prefeito é obrigado a publicar relatório da execução orçamentária, no qual devem ser especificados os aspectos financeiros e as metas realizadas. Todo ano, durante 60 dias – abril e maio – deverão estar disponíveis para exame dos contribuintes todos os documentos referentes às receitas e despesas da mesa da Câmara e da Prefeitura.

#### 5. O FUNDO E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

A formulação do Plano de Ação, a discussão da Proposta Orçamentária e a definição dos recursos do Fundo Municipal devem ser trabalho conjunto do governo e da sociedade civil.



Plano de Ação precisa expressar as prioridades firmadas pela política local e estabelecer o sistema de acompanhamento e avaliação dos programas de atendimento. O Plano de Aplicação de Recursos do Fundo Municipal representa tão somente a execução financeira da política definida pelo Plano de Ação Municipal constante do Orçamento Municipal aprovado pelo Legislativo Local.

### 5.1. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

De acordo com o art. 71 da Lei Federal n.º 4.320/64, FUNDOS são “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Em outras palavras FUNDOS são parcelas de recursos reservados para determinados fins especificados em lei que devem ser alcançados através de planos de aplicação.

Sendo um aporte de recursos, o FUNDO não tem personalidade jurídica e não é uma entidade. Sua natureza procura facilitar a aplicação dos recursos alocados nas finalidades do órgão a que se vincula e nos objetivos especificados na lei. Embora autônomo no destino dos recursos, vincula-se à administração pública – CNPJ do Município, conta em nome do Município, orçamento do Município, prestação de contas do Município etc.

As características básicas de fundos especiais são as seguintes:

- vinculação das receitas, especificadas por lei, à determinados objetivos, serviços ou atividades;
- a possibilidade de adoção de normas peculiares de aplicação;
- regime de gestão especial o que permite que os saldos de um exercício fiquem disponíveis para os exercícios subsequentes;
- normas peculiares de gerência, prestação e tomada de contas a serem fixadas em sua lei de criação.



Nos termos propostos pelo ECA, o Fundo de Direitos é um mecanismo de gestão dos recursos destinados aos programas e projetos de atenção aos direitos das crianças e adolescentes em situação especial.

O **Orçamento Municipal** deverá contemplar as políticas sociais básicas e assistenciais (educação, saúde, trabalho, assistência social) conforme disposto no Livro I do ECA. É a chamada proteção integral.

O **Fundo dos Direitos**, por sua vez, que também tem que fazer parte do orçamento, limita-se à Proteção Especial e à Garantia de Direitos estabelecidos no Livro II do ECA. (Ver Quadro A)

#### QUADRO A

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE		
POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS		
Plano de Ação Municipal	Orçamento Público Municipal	Políticas sociais básicas e assistenciais - Proteção Integral ECA Livro I
Lei de Orçamento Municipal (Anual)	Fundo Municipal Plano de Aplicação	Proteção especial e garantia dos direitos ECA - Livro II

#### 5.2. COMO FUNCIONA O FUNDO - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Disciplinado pelos artigos 71 a 74 da Lei Federal n.º 4.320/64, a criação do Fundo Municipal deverá ser por Lei Municipal e sua regulamentação deverá obedecer as exigências e as diretrizes desta lei que são:

- As normas próprias de aplicação precisam ser estabelecidas pelo Conselho Municipal dos Direitos e Conselho Municipal de Assistência Social de acordo com a política local e regulamentadas através de decreto do Poder Executivo.
- Os orçamentos dos Fundos devem estar previstos na Lei do Orçamento.
- Os saldos dos Fundos devem ser transferidos para o exercício seguinte.



- Independente do que estabeleça a lei sobre as normas de controle e independentemente do controle exercido pelos Conselhos, o Fundos estarão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.
- O recolhimento das receitas tem que seguir o princípio de unidade de tesouraria.
- A Lei que criou cada Fundo e o Decreto que o regulamentou estabelecerão as normas de controle da sua escrituração e administração sob a orientação da Contadoria municipal bem como o papel controlador do Conselho de Direitos e do Conselho de Assistência Social.
- A movimentação da conta bancária especial em banco oficial poderá ser feita de acordo com critérios fixados no plano de aplicação. A Prefeitura administra conforme o Plano de Aplicação.

### 5.3. ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS NA GESTÃO DO FUNDO

As funções do Conselhos e do Poder Executivo exigem uma mudança de comportamento tanto da sociedade quanto de governantes, no que diz respeito ao exercício da participação democrática. As competências devem ser desenvolvidas em clima de parceria.

As funções inerentes ao Poder Executivo, através das secretarias, são as de administração e controle dos Fundos. Aos Conselhos cabem as seguintes atribuições:

- a) **Promover e coordenar** um diagnóstico da situação local de crianças e adolescentes e demais beneficiários dos fundos.
- b) **Formular e controlar** a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social.
- c) **Elaborar** o Plano de Ação Municipal e o Plano de Aplicação dos Recursos dos Fundos, em consonância com o Orçamento do município.
- d) **Estabelecer** os parâmetros técnicos e as diretrizes para a aplicação dos recursos.
- e) **Acompanhar e avaliar** a execução, o desempenho e os resultados financeiros dos Fundos.



- f) **Solicitar**, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das atividades a cargo dos Fundos.
- g) **Analisar e aprovar** os balancetes mensais e o balanço anual.
- h) **Mobilizar** os segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações e dos Fundos.
- i) **Fiscalizar** os programas desenvolvidos com recursos dos Fundos, promovendo a realização de auditoria sempre que necessário.
- j) **Responsabilizar-se** por outras disposições que, por ventura, venham a ser estabelecidas, tais como, publicação das resoluções do CMDCA ou do CMAS referentes aos Fundos e adoção de providências para a correção de atos do Poder Executivo que possam prejudicar o cumprimento da finalidade e a destinação dos recursos dos Fundos.

Em resumo:

O CONSELHO	O GOVERNO MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Delibera</li> <li>➤ Acompanha</li> <li>➤ Mobiliza</li> <li>➤ Controla</li> <li>➤ Avalia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contabiliza</li> <li>➤ Executa</li> <li>➤ Administra</li> <li>➤ Fiscaliza</li> <li>➤ Presta contas</li> </ul>

#### 5.4. FONTES DOS RECURSOS

Entre outras destacamos as seguintes fontes de recursos que podem constituir o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente:

- Dotações orçamentárias do Executivo Municipal.
- Transferências do governo Estadual e da União.
- Doações de Governos estrangeiros e Organismos Nacionais e Internacionais.
- Doações de pessoas físicas ou jurídicas, incentivadas ou não. (Art. 260)
- Multas e aplicação de penalidades administrativas, previstas nos artigos 245 a 258 ou penais, previstas nos artigos 228 a 244 do ECA. (Veja Art. 214)
- Convênios ou similares.



- Receitas de aplicações no mercado financeiro.
- Outros recursos que lhe forem destinados

#### 5.5. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

Os recursos do Fundo de Direitos devem se destinar prioritariamente ao atendimento da criança e do adolescente, de acordo com o Plano de Aplicação.

Os objetivos básicos para os quais deve atender este Plano de Aplicação são:

- a) Programa de Proteção Especial – ações destinadas às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e social no seu desenvolvimento integral. **(SEMPRE)**
- b) Projetos de Pesquisa e de Estudos. **(AS VEZES)**
- c) Capacitação de Pessoal - Destinada a Membros dos Conselhos, Dirigentes e Monitores de Entidades e outras lideranças comprometidas com a defesa dos direitos da criança e do adolescente. **(EVENTUALMENTE)**
- d) Políticas Sociais Básicas ou Assistência Social Especializada - Em caráter supletivo quando o município comprovar ter aplicado os percentuais, estabelecidos na Constituição, na Políticas Básicas. **(RARAMENTE)**.



Na preparação deste documento utilizamos especialmente as seguintes publicações:

- *10 Medidas Básicas para a Infância Brasileira* - Oficina de Idéias, CBMM, Abrinq - 1994.
- *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente* - ESUF / CBIA / RS, 1992.
- *Estatuto da Criança e do Adolescente* - Lei 8069/90
- *Lei Orgânica da Assistência Social* - Lei 8.742/93
- Costa, Antônio Carlos G. da, *Da Política de Atendimento*, in Revista Fórum DCA, n.º 1 - 1993
- Brun, Paulo, *A Realidade do Orçamento Público na Área da Infância*, in Revista Fórum DCA, n.º 1 - 1993
- Santos, Rogenir Almeida, *A Lei que Institui a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*, Centro Pe. Marcos Passerini, São Luís, 1994

