
Guia Prático para Criação e Gestão de Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Idoso

 Santander

PROGRAMA
AMIGO DE
VALOR

PROGRAMA
PARCEIRO DO
IDOSO

APRESENTAÇÃO

03

1

O QUE SÃO OS CONSELHOS E FUNDOS

O papel dos conselhos	06
O papel dos fundos de direitos	09
Legislação e regularização dos fundos	13
Gestão de fundos – papéis e responsabilidades	16

2

COMO CAPTAR RECURSOS, USÁ-LOS E PRESTAR CONTAS

Formas de captação de recursos	21
Utilização / aplicação dos recursos	26
Prestação de contas	29
Resumo geral	37
Referências	38

Este guia foi desenvolvido para apoiar e orientar os municípios no uso dos incentivos fiscais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto do Idoso.

Ele foi planejado como um material de referência para funcionários de prefeituras, integrantes de Conselhos de Direitos, organizações sociais e outras pessoas que atuam na garantia dos direitos de crianças, adolescentes e idosos.

Aqui você encontra informações detalhadas sobre os processos de criação e gestão de Conselhos, captação de recursos e prestação de contas previstos na legislação.

Criamos uma pasta onde você encontra modelos editáveis dos seguintes documentos:

- Recibo
- Edital de chamamento
- Regimentos
- Planos de ação
- Ofícios
- Minuta para organização de Conselho
- Minutas de leis municipais
- Minuta para critérios de utilização de fundos
- Minutas de Regimento Interno
- Minuta para comissão especial de eleições
- Lei municipal
- Ficha cadastral de entidades
- Calendário de reuniões

Basta fazer o download do documento que você precisa e preencher as informações relativas ao seu município.

ACESSAR



1

O QUE SÃO OS
CONSELHOS E FUNDOS

Desde 1990, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente foi promulgado, e desde 2003, quando nasceu o Estatuto do Idoso, a preocupação com o público infanto-juvenil e a população idosa vem ganhando força no Brasil. Foram criadas leis, políticas públicas e instâncias representativas, como os Conselhos de Direitos, que atuam em defesa dos direitos desses grupos mais vulneráveis da população.

Foram instituídos, ainda, os Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Idoso, que são autorizados a receber parte do Imposto de Renda devido por pessoas e empresas para financiar iniciativas voltadas à proteção desses públicos. Muito ainda precisa ser feito, mas, para avançar, é importante conhecermos e entendermos o que existe. Esse é o objetivo deste guia.



O papel dos Conselhos

Muitas pessoas já ouviram falar em Conselhos de políticas públicas, mas será que entendem o que é um Conselho? E para que ele serve? O Portal da Transparência (BRASIL, 2017) define que:

Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas seja uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

Os Conselhos são, portanto, meios para que a sociedade civil participe das decisões governamentais, em especial nos municípios, abrindo espaço para que pessoas e empresas contribuam para o fortalecimento das políticas públicas. Esses colegiados podem ser deliberativos ou apenas consultivos. Há, ainda, órgãos setoriais, como o Conselho de Saúde ou de Educação, ou transversais, como o Conselho de Direitos Humanos.

Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Dentre as legislações que detalham as instituições de garantia de direitos, tem destaque o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que regulamenta o artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Essa Lei dispõe em seus artigos 1º e 3º que indivíduos em fase de desenvolvimento são merecedores de:

- Proteção diferenciada, especializada e integral.
- Todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem discriminação.
- Proteção especial, uma vez que são considerados pessoal e socialmente mais vulneráveis.

O artigo 88 do ECA especifica que os Conselhos de Direitos são “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, por meio das organizações representativas”. Os Conselhos, portanto, precisam ter capacidade para consultar, dialogar, diagnosticar, deliberar, negociar e controlar.

Eles podem ser criados em âmbito estadual ou municipal. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) tem como atribuição decidir sobre temas fundamentais para esse público e garantir o controle social das ações e políticas, buscando a garantia de direitos conquistados. Cabe ao CMDCA formular e promover políticas públicas, defender direitos, controlar as ações governamentais e não governamentais, bem como sugerir normas e leis para definir diretrizes das políticas na perspectiva da garantia dos direitos humanos, sociais e políticos.

O CMDCA é responsável pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), que contém recursos destinados exclusivamente ao atendimento das políticas, programas e ações voltados à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. O Fundo é uma reserva financeira posta à disposição das políticas de atendimento da criança e do adolescente.

Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa

A Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994, dispõe sobre a política nacional do idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso. Ampliando essa garantia de direitos, foi promulgada em 1º de outubro de 2003 a Lei 10.741, que estabelece o Estatuto do Idoso.

Segundo a Presidência da República do Brasil:

Os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa são órgãos criados por lei e devem integrar, obrigatoriamente, a estrutura do Poder Executivo estadual, distrital ou municipal. Como órgãos superiores permanentes, deliberativos e paritários (art. 6º da Lei 8.842 de 04/01/1994), os conselhos devem estar livres de qualquer condição de subordinação de caráter clientelístico, partidário e político. (BRASIL, 2013).

Cada estado e município pode ter seu Conselho de Direitos da Pessoa Idosa. De acordo com a antiga Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (BRASIL, 2013), as principais competências desses Conselhos incluem:

- Zelar pela implantação, implementação, defesa e promoção dos direitos da pessoa idosa.
- Propor, opinar e acompanhar a criação e elaboração da lei de criação da política estadual ou municipal da pessoa idosa.
- Propor, formular, acompanhar, fiscalizar e avaliar as políticas e ações do estado ou município destinadas à pessoa idosa, zelando pela sua execução.
- Cumprir e zelar pelas normas constitucionais e legais referentes à pessoa idosa, sobretudo a Lei Federal 8.842 de 1994, a Lei Federal 10.741 de 2003 (Estatuto do Idoso) e demais leis de caráter estadual ou municipal.
- Denunciar à autoridade competente e aos ministérios públicos o descumprimento de qualquer um dos dispositivos legais acima elencados.
- Receber e encaminhar aos órgãos competentes as petições, denúncias e reclamações sobre ameaças e violação dos direitos da pessoa idosa e exigir das instâncias competentes as medidas efetivas de proteção e reparação.
- Propor, incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas voltados para a promoção, proteção, defesa dos direitos e melhoria da qualidade de vida da pessoa idosa.
- Incentivar a criação do fundo especial para captação de recursos para atender a políticas, ações e programas destinados à pessoa idosa, bem como deliberar sobre aplicação dos recursos oriundos do mesmo, elaborando e aprovando os planos de ação e aplicação, e ainda acompanhar, fiscalizar sua utilização e avaliar os resultados.
- Elaborar seu regimento interno.
- Participar ativamente da elaboração das peças orçamentárias estaduais, do Distrito Federal e municipais, do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), assegurando a inclusão de dotação orçamentária compatível com as necessidades e prioridades estabelecidas, zelando pelo seu efetivo cumprimento e esforçando-se para realizar quaisquer outras atribuições que se apresentem.
- Divulgar os direitos das pessoas idosas, bem como os mecanismos que asseguram tais direitos.
- Organizar e realizar as conferências de direitos da pessoa idosa nas suas respectivas instâncias político-administrativas, em conformidade com o CNDI e observando que a convocação para realização da conferência é feita pelo chefe do executivo em cada instância administrativa,

ou seja, o Presidente da República convoca a conferência nacional, os governadores, as conferências estaduais e os prefeitos, as conferências municipais.

Em resumo, cabe ao Conselho defender direitos, controlar as ações governamentais e não governamentais, bem como sugerir normas e leis para definir diretrizes na perspectiva da garantia dos direitos humanos, sociais e políticos. Cabe, ainda, incentivar e/ou propor, junto aos poderes e autoridades competentes, a criação do Fundo dos Direitos da Pessoa Idosa em sua instância político-administrativa, formado por recursos destinados exclusivamente a políticas, programas e ações direcionados às pessoas idosas.

Os Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa, no geral, devem ter natureza deliberativa, o que significa que o colegiado tem autoridade e competência para intervir, formular, propor alterações, acompanhar e avaliar as políticas públicas e ações privadas destinadas ao atendimento da pessoa idosa.

Esses Conselhos devem ter natureza paritária, ou seja, devem ser constituídos por igual número de representantes do governo e da sociedade civil local (BRASIL, 2013). Dessa maneira, há representação não apenas do poder

público, mas também daqueles diretamente beneficiados pela política.

Passos para a criação de um Conselho

Qualquer indivíduo ou organização, seja ela governamental, entidade da sociedade civil ou todas, em conjunto, pode propor ou promover ações para a criação de um Conselho. Por meio da mobilização de interessados, surge a pressão para que os órgãos públicos reconheçam a importância de ter o Conselho e favoreçam sua implantação.

Para dar início ao processo, o Poder Executivo, seja o governador ou prefeito, deve constituir uma comissão paritária para realizar as eleições das entidades não governamentais que farão parte do Conselho. A fim de garantir representatividade e transparência, o processo eletivo deve ser amplamente divulgado e totalmente claro. Uma vez eleitos os representantes da sociedade civil, a autoridade competente deve indicar os conselheiros governamentais e determinar uma data para instalação oficial do Conselho.

Para funcionar, além dos aspectos formais que precisam ser seguidos, como a existência de uma lei e de um regimento interno, o Conselho necessita de uma infraestrutura financeira e

logística. Cabe ao poder público estadual ou municipal garantir esses recursos, providenciando instalações fixas e adequadas, equipamentos e recursos para o trabalho do dia a dia e, por se tratar de um local representativo, de um espaço para as reuniões plenárias periódicas.

Após a instalação do Conselho, é realizada a eleição e, posteriormente, a posse dos seus integrantes, que passam a compor o **colegiado**. Por se tratar de uma instância participativa, esse colegiado deve, logo de início, convocar uma reunião de trabalho para discutir e elaborar o **regimento interno**.

O regimento interno é o conjunto de normas que disciplinam e regulamentam o funcionamento, organização e composição do Conselho, bem como sua natureza, finalidade, atribuições e competências. Após sua elaboração, o regimento precisa ser aprovado e, a partir de então, o colegiado deve eleger o presidente do Conselho, que será o seu representante principal. Então, a rotina se estabelece, e o colegiado passa a organizar as comissões e executar suas funções.

Como mobilizar as pessoas para participarem dos Conselhos?

Na prática, a criação de um Conselho de Direitos é legitimada pela mobilização e participação ativa da sociedade. Por ser um órgão representativo, quanto mais engajados os atores estiverem, melhor.

Um primeiro passo para essa mobilização pode ser identificar e organizar informações de pessoas, entidades e organizações governamentais e não governamentais que atuem publicamente em favor dos direitos defendidos pelo Conselho. Outra ação importante é promover fóruns e discussões sobre o tema, quando poderá ser apresentada a proposta de criação de uma instância representativa que zele pelas políticas destinadas ao público-alvo.

A criação e o aperfeiçoamento dos Conselhos exigem que haja autonomia administrativa e financeira, com a efetiva participação da sociedade civil em sua gestão. Sem que haja a ocupação desse espaço por parte da população, bem como um amplo conhecimento de suas funções e objetivos, fica mais difícil garantir a eficácia de sua intervenção.

O papel dos Fundos de Direitos

Os Fundos de Direitos são mecanismos de descentralização do orçamento das entidades públicas, ou seja, concentram recursos que, explicitamente, são destinados a financiar projetos que atuem na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente e dos idosos.

Os Fundos da Criança e do Adolescente, também conhecidos como **Fundos da Infância e Adolescência (FIA)**, estão previstos no artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Já os **Fundos de Direitos da Pessoa Idosa (FI)**, criados pelo Estatuto do Idoso, financiam programas e ações que assegurem os direitos dessa parcela da população, além de criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Os Fundos de Direitos recebem recursos de diferentes fontes: receitas de dotação orçamentária de órgãos públicos; doações incentivadas de pessoas físicas e jurídicas; e multas e penalidades. Recebem, ainda, recursos de outras fontes, como convênios com entidades sociais ou empresariais, doações de governos e organismos nacionais e internacionais,

resultados de aplicações financeiras e cláusulas específicas de contratos firmados em processos de licitação. (VIAN; MARANHÃO, 2004).

Geralmente, quando o Poder Executivo descobre a utilidade do Fundo da Criança e do Adolescente, a primeira coisa que quer fazer é a captação de recursos para desonerar o orçamento do município, do estado ou da União e desenvolver a política para a infância e a adolescência apenas com o dinheiro captado. O ECA prevê que as doações para qualquer um desses Fundos podem ser deduzidas do Imposto de Renda de pessoa física ou pessoa jurídica. (SILVA, 2004).

ATENÇÃO:

Por serem regidos por legislação específica, uma vez reunidos no Fundo, os valores tornam-se recursos orçamentários e devem estar previstos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, especialmente, na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O que fazem os Conselhos em relação aos Fundos de Direitos

Os Conselhos buscam influenciar diretamente as políticas públicas de defesa dos direitos de crianças, adolescentes e idosos e ganham maior poder ao definir os gastos e gerir os Fundos dessas áreas. Como aponta Silva (2004), a utilização dos recursos não é estabelecida pela prefeitura, pelo governo do estado nem pelo governo federal. Quem define os gastos, na prática, são os conselheiros.

Ao Poder Executivo cabe dar o suporte necessário ao seu funcionamento: “fornecer o contador público, aquele que vai fazer a escrituração, aquele que vai fazer os empenhos, enfim, toda a burocracia necessária para o funcionamento destes Fundos Públicos”. (SILVA, 2004).

Como os Conselhos gerenciam os Fundos de Direitos

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 154, 214 e 260, determina que cabe ao Conselho gerir o Fundo e estabelecer critérios para a distribuição dos recursos, bem como possibilitar os incentivos fiscais para as doações de pessoas físicas e jurídicas. (VIAN; MARANHÃO, 2004).

É importante lembrar que os Fundos foram fortalecidos pela Constituição Federal de 1988, mas eles já existiam antes. Foram criados inicialmente com a intenção de facilitar a captação e o repasse dos recursos públicos. A Lei Federal 4.320, de 1964, conhecida como **Lei das Finanças Públicas**, regulamentou o sistema orçamentário público e já inseriu esse instrumento como forma de assegurar recursos específicos para a garantia de direitos. Essa lei ainda é válida, com abrangência federal, estadual e municipal, e determina todas as regras de finanças e contabilidade do país.

A nova Constituição dispôs sobre os Fundos, mas deixou a regulamentação de seu funcionamento para uma lei complementar. Conforme definido em seu artigo 165, parágrafo 9, cabe à lei complementar “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos” (VIAN; MARANHÃO, 2004).

Além da Lei das Finanças Públicas – 4.320, há a Lei Federal 8.666/1993, conhecida como a **Lei de Licitações**, que destaca a necessidade de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços para a administração pública como um todo. Licitação é um processo

administrativo, realizado a fim de escolher uma empresa apta a ser contratada pela administração pública para o fornecimento de determinados produtos e/ou serviços.

Passos para a criação de um Fundo de Direitos

Os conselheiros podem se organizar para criar – ou demandar que o poder público crie – um Fundo específico para receber os recursos destinados à garantia de direitos de idosos ou de crianças e adolescentes. A Lei 4.320, em seu artigo 61, define que os Fundos são “os produtos das receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos e serviços”.

Dessa forma, quando criados, os Fundos podem ser considerados como unidades de captação de recursos financeiros. A aplicação dos recursos deve ser feita exclusivamente em ações, programas, projetos e atividades voltados ao tema e só pode ser feita, vale destacar, sob a orientação e supervisão dos Conselhos, por meio de um Plano de Aplicação de Recursos (ver capítulo 2).

O primeiro passo para criar um Fundo público é elaborar uma proposta de lei que contenha os elementos básicos de seu funcionamento: regras de representação, quantidade de conselheiros, periodicidade das reuniões e assim por diante. Depois de amplamente debatida pelo Poder Legislativo, a proposta pode ser aprovada ou não. Uma vez aprovada, está criada a base jurídica do Fundo, que deverá ser implementado da forma como foi previsto no texto da lei.

Conforme a lei específica, em especial a instrução normativa da Receita Federal 1.183 de 19 de agosto de 2011, os Fundos devem ter CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas) próprio. É necessário que a natureza jurídica do CNPJ seja 132-5 e 133-3, conforme o ano de sua criação. Aqui vale uma observação: o CNPJ diferencia os recursos do Fundo dos demais órgãos da administração. Portanto, não se deve utilizar o CNPJ nem a conta bancária da prefeitura ou de qualquer outro órgão. Os Fundos devem ter, ainda, conta bancária própria, aberta em um banco público.

Também é importante ter claro o que determina o artigo 74 da Lei 4.320/1964: “a lei que instituir 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”.

Para que esse controle seja feito, os Fundos devem registrar, em escrituração própria, os valores recebidos, a fim de apresentar os relatórios fiscais obrigatórios periodicamente. Devem, ainda, manter a documentação correspondente às ações realizadas e valores gastos e investidos pelo prazo de dez anos para fins de comprovação e transparência das ações.

Uma vez que o Fundo lida com recursos públicos, é necessário seguir os princípios fundamentais das finanças públicas. Um deles é o princípio da unidade, que determina que um mesmo orçamento concentre os recursos de todos os órgãos, sob responsabilidade de execução da administração direta. Dessa maneira, os Fundos têm autonomia para decidir sobre o destino dos recursos, mas a operacionalização do gasto é também responsabilidade da administração pública direta, no caso, da prefeitura municipal, do governo estadual ou federal.

Além disso, os Fundos precisam de dotação orçamentária específica:

Toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos é chamada dotação orçamentária. Qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica só pode ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa. (SENADO FEDERAL, 2019).

O artigo 72 da Lei de Finanças Públicas (4.320/1964) determina que “a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a Fundos Especiais – como são os Fundos dos idosos e das crianças e adolescentes - far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais”.

Dotação orçamentária é toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos, seja este orçamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ou a Lei Orçamentária Anual (LOA). A dotação é também um código de referência que localiza os recursos nas peças orçamentárias, sendo conhecido também como **rubrica orçamentária**.

EM RESUMO... Para sua criação, o Fundo de Direitos precisa:

- Estar vinculado a um Conselho de Direitos.
- Ser constituído por meio de um projeto de lei que especifique seu funcionamento. Essa lei deve então ser sancionada pela autoridade competente (governador ou prefeito).
- Ser destinado, exclusivamente, a atender à política que contemple os direitos garantidos (crianças e adolescentes ou idosos).
- Estar vinculado administrativamente a um órgão do Poder Executivo, que fornecerá a estrutura logística necessária para a captação, contabilização, operacionalização e prestação de contas dos recursos.
- Ter um Plano de Aplicação de Recursos elaborado e aprovado pelo Conselho, que esteja alinhado à proposta orçamentária do município ou estado.
- Ter CNPJ e conta bancária próprios.
- Ter natureza jurídica (CNPJ) de “Fundo Público” (132-5 - Fundo Público da Administração Direta Estadual ou do Distrito Federal ou 133-3 - Fundo Público da Administração Direta Municipal).
- A situação cadastral deve estar ativa, e no campo “nome empresarial” ou “nome de fantasia” deve haver algum termo que estabeleça claramente a condição de Fundo de Direitos, como criança, adolescente, adolescência, infância, FIA, FMDCA/FUMCAD, FEDCA, ou idoso, FMDI, FEDI, e assim por diante.
- Observar as orientações do Título VII - Dos Fundos Especiais da Lei 4.320/64, abrangendo o planejamento das ações, o alinhamento às peças orçamentárias, a execução do Plano de Ação e a prestação de contas.
- Ser cadastrado junto aos órgãos competentes para captar recursos via doações dedutíveis do Imposto de Renda (veja as orientações ao lado).

Como cadastrar os Conselhos e Fundos para que possam receber doações dedutíveis do Imposto de Renda

Uma vez criados, os Fundos precisam ser regularizados junto aos Cadastros de Fundos, que reúnem e sistematizam as informações sobre os Fundos da Criança e do Adolescente e dos Idosos aptos a receber doações dedutíveis do Imposto de Renda em todo o Brasil.

O cadastro é feito pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo Conselho Nacional da Pessoa Idosa (CNDI), ambos órgãos do Ministério da dos Direitos Humanos e da Cidadania. No caso dos Fundos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes (FMDCA/FUMCAD), ele deve ser feito por meio de um formulário eletrônico, disponível no [site do Ministério](#).

Informações necessárias para efetuar o cadastro no FMDCA/FUMCAD:

- Secretaria ou órgão ao qual está vinculado.
- Endereço completo (rua/avenida, número, bairro/localidade).
- Telefone e e-mail.
- CNPJ.
- Dados da conta bancária (banco, conta e agência).
- Nome e CPF do gestor do Fundo.
- Número e ano da lei estadual, distrital ou municipal que cria o Fundo.

Qualquer dúvida sobre o preenchimento do cadastro pode ser sanada por meio do endereço eletrônico da Secretaria Executiva: conanda@mdh.gov.br e cndpi@mdh.gov.br.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional da Pessoa Idosa (CNDI), dentre suas inúmeras atribuições, estão atentos para sanar as dúvidas dos demais Conselhos, em busca da garantia de direitos em todos os âmbitos federativos.

O **Fundo de Direitos da Pessoa Idosa**, por sua vez, deve ser cadastrado no site do Ministério.

O cadastro é encaminhado à Receita Federal, que verifica a regularidade das informações e, caso todas as condições sejam cumpridas, torna o Fundo apto a receber doações de pessoas físicas e jurídicas que fazem suas declarações por meio do Programa Gerador do Imposto de Renda. O procedimento também visa oferecer ao doador maior segurança e transparência, uma vez que o Fundo destinatário da doação está em regularidade com as autoridades fiscais.

Legislação e regularização dos Fundos

Regramentos gerais

Entre as legislações gerais que devem ser seguidas pelos Fundos, uma das principais é a **Lei 4.320/1964**, conhecida como Lei de Finanças Públicas, que define as regras de finanças e de toda a contabilidade do país.

A **Constituição Federal de 1988**, principal referência legislativa do país, também traz alguns princípios relacionados ao uso dos recursos públicos que devem ser seguidos, entre eles o princípio do equilíbrio (a despesa não deve superar a receita), o princípio da publicidade, da legalidade e da impessoalidade. Outra diretriz importante que vem da Carta Magna é a elaboração do Orçamento Público, um mecanismo de previsão da arrecadação (receitas) e gastos (despesas). Todos os recursos devem estar previstos nesta peça, e isso se aplica a qualquer política pública, seja de saúde, de educação, de desenvolvimento urbano ou rural ou ações financiadas com recursos dos Fundos de Direitos.

A **Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil 1.311**, de 31 de dezembro de 2012, que altera a Instrução Normativa RFB 1.131, de 21 de fevereiro de 2011, é outra importante legislação a ser considerada, pois dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para o uso dos benefícios fiscais relativos ao Imposto de Renda de pessoas físicas, uma importante fonte de recursos para os Fundos de Direitos.

Essa Instrução pode ser aplicada nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos Fundos do Idoso, a investimentos e patrocínios em obras audiovisuais, doações e patrocínios a

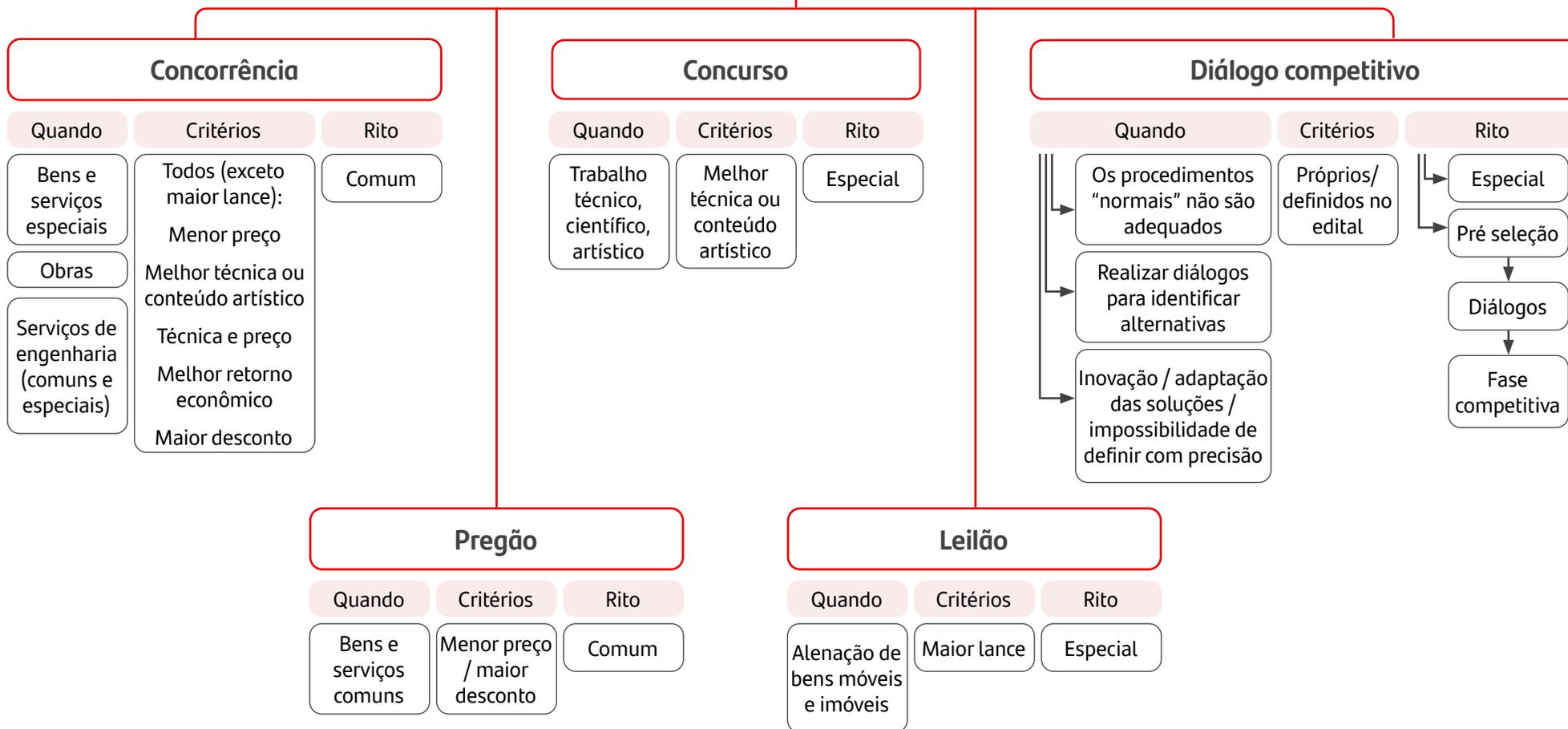
projetos culturais, desportivos e paradesportivos e na contribuição patronal paga à Previdência Social incidente sobre a remuneração do empregado doméstico.

Uma vez que os recursos estejam previstos nas peças orçamentárias, o passo seguinte é sua utilização. A regra geral vem da Lei 14.133/2021, conhecida como a **Lei de Licitações**, que destaca a necessidade de licitação para a aquisição de bens ou contratação de serviços para a administração pública, definida por critérios de valor e finalidade. Nesse caso, a Lei de Licitações define algumas modalidades possíveis, que também precisam ser consideradas:

Modalidades de licitação e suas características

Cada modalidade possui regras específicas, em especial quanto ao tempo de duração, variando das mais complexas (que envolvem maiores recursos e prazos de publicação) até as mais simples, que dispensam o ato licitatório como um todo. É possível perceber que quanto maior o valor da licitação, mais complexo e demorado é o processo. O objetivo é garantir que todos os princípios legais sejam cumpridos da melhor maneira possível.

Resumo das modalidades



Fonte: Prof. Hebert Almeida Lei 14.13321 - Esquematizada (NLCC). Link de acesso à Lei: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm



Regramentos específicos

Além das normas gerais de utilização de recursos públicos, cada Fundo tem um regramento específico a seguir.

Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente:

Por serem previstos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, tanto o Conselho da Criança e do Adolescente quanto seu Fundo devem seguir os preceitos dessa lei.

Fundos de Direitos da Pessoa Idosa:

Seguem as leis específicas de sua criação, que desdobram a Lei 10.741 de 1º de outubro de 2003, o Estatuto do Idoso.

Além do ECA e do Estatuto do Idoso, é importante observar também:

- Lei 8.842, de 04 de janeiro de 1994 – Cria Conselho Nacional do Idoso.
- Lei 12.213, de 20 de janeiro de 2010 – Cria o Fundo Nacional do Idoso, autoriza as deduções do Imposto de Renda e altera a Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

- Instrução Normativa RFB 1.131, de 21 de fevereiro de 2011 – Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para o uso dos benefícios fiscais relativos ao Imposto de Renda das pessoas físicas nas doações aos Fundos dos Direitos do Idoso.
- Lei 12.461, de 26 de julho de 2011 – Altera a Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, estabelecendo a notificação compulsória dos atos de violência praticados contra o idoso atendido em serviço de saúde.
- Resolução 19, de 27 de junho de 2012 – Estabelece critérios para a utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso e para o seu funcionamento.

Classificação Orçamentária e Planejamento Público no Uso dos Fundos

Os recursos dos Fundos de Direitos, para o seu melhor acompanhamento no orçamento geral, precisam ter um registro próprio, vinculado a uma conta específica. Assim, tanto a receita quanto a despesa podem ser identificadas de forma individualizada e transparente. A Resolução 19/2012, por exemplo, deixa esse ponto muito claro:

Art. 4º§ 1º - Os recursos do Fundo Nacional do Idoso devem ter registro próprio, de modo que a disponibilidade de caixa, receita e despesa fique identificada de forma individualizada e transparente. (RESOLUÇÃO 19, DE 27 DE JUNHO DE 2012).

Mesmo sendo parte integrante do orçamento público – se for Fundo Municipal, faz parte do Orçamento Municipal e está contemplado nas leis orçamentárias (PPA, LOA e LDO) -, é preciso lembrar que os recursos dos Fundos de Direitos têm status orçamentário, administrativo e contábil diferenciado do órgão ao qual é vinculado, sendo que o CNPJ do Fundo é titular da conta corrente a ser aberta especificamente para movimentação de seus recursos. Constitui, portanto, unidade orçamentária própria, a fim de garantir maior controle e transparência.

Gestão de Fundos – Papéis e responsabilidades

Uma vez que os Fundos utilizam recursos públicos, é necessário que sua administração seja realizada por um gestor público e acompanhada cuidadosamente pelos conselheiros eleitos, que direcionam e fiscalizam a ação do gestor público. Segundo o artigo 12º da Resolução 19/2012, cabe a um servidor público designado pela Secretaria em que o Conselho está alocado, nos termos do caput do artigo 4º desta mesma Resolução:

- Coordenar a execução do plano anual de aplicação dos recursos do Fundo da Criança e do Adolescente ou do Fundo do Idoso, elaborado e aprovado pelo respectivo Conselho.
- Executar e acompanhar o ingresso de receitas e o pagamento das despesas do Fundo.
- Emitir empenhos e ordens bancárias das despesas do Fundo.
- Fornecer o comprovante de doação de recursos ao contribuinte, devidamente firmado em conjunto com o Presidente do Conselho, para dar a quitação da operação, contendo:
 - > No cabeçalho: a identificação do órgão do Poder Executivo, endereço e número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.
 - > No corpo: o número de ordem, nome completo do doador, seu número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, endereço, número de identidade, valor efetivamente doado, local e data.
- Emitir um comprovante para cada doador mediante a apresentação de documento do depósito bancário em favor do Fundo, ou de documentação de propriedade, hábil e idônea, em se tratando de doação de bens.
- Encaminhar à Secretaria da Receita Federal a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), por meio da rede mundial de computadores, até o último dia útil do mês de março, em relação ao ano calendário anterior.
- Comunicar aos contribuintes, até o último dia útil do mês de março, a efetiva apresentação da Declaração de Benefícios Fiscais, da qual constem, obrigatoriamente, o nome ou razão social, número de inscrição do contribuinte no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, data e valor destinado.
- Apresentar, trimestralmente ou quando solicitadas pelo respectivo Conselho, a análise e avaliação da situação econômico-financeira do Fundo, por meio de balancetes e relatórios de gestão.
- Manter arquivados os documentos comprobatórios da movimentação das receitas e despesas do Fundo, para fins de acompanhamento e fiscalização.

Essa lógica vale para os demais entes federados. Cabe ao Poder Executivo Municipal designar os servidores públicos que atuarão como gestores e/ou ordenadores de despesas dos Fundos de Direitos. É necessário que seja um servidor público, pois apenas este possui a autoridade para realizar algumas ações sobre a execução orçamentária. Da mesma forma, a fim de prestar contas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas e atender às normas nacionais de contabilidade, é necessário que haja um contador designado para organizar as informações contábeis dos Fundos de Direitos.

Papéis e responsabilidades dos conselheiros

Cabe aos membros eleitos para compor o Conselho de Direitos definir a aplicação dos recursos do Fundo equivalente, com base em Plano de Ação Anual amplamente discutido e aprovado e de acordo com as normas de utilização de recursos públicos. No caso do Fundo Nacional do Idoso, a Resolução 19/2012 deixa muito clara essa questão, sendo que a mesma lógica se aplica aos demais:

Art 4º. § 2º - A aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Idoso depende de prévia deliberação da plenária do Conselho dos Direitos do Idoso, devendo a resolução que a autorizar ser anexada à documentação respectiva, para fins de controle e prestação de contas. (RESOLUÇÃO 19, DE 27 DE JUNHO DE 2012).

Para tanto, os conselheiros precisam se reunir, periodicamente, a fim de construir e acompanhar a execução das metas do Plano de Ação Anual.

Papéis e responsabilidades do órgão executor de despesas

Ainda que o titular da conta corrente seja o próprio Fundo, a movimentação deve ser feita por um servidor público vinculado ao órgão responsável pela administração do Fundo, com a função de **ordenador de despesas**. É ele quem ordena a execução de despesas orçamentárias, como a emissão de notas de empenho e liquidação. É necessário que o Poder Executivo indique esse servidor, que terá entre as suas responsabilidades:

- Realizar a emissão de empenho, ato administrativo que vincula o gasto público ao orçamento vigente.
- Autorizar pagamentos.
- Gerenciar suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo.
- Providenciar a abertura, em estabelecimento oficial de crédito, de contas específicas.
- Prestar contas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas.

Papéis e responsabilidades do contador

Além do ordenador de despesas, o Poder Executivo também deve determinar um administrador contábil, que terá entre as suas responsabilidades:

- Registrar as receitas do Fundo, mantendo o controle dos recursos.
- Fornecer recibos, devidamente assinados, das doações efetuadas pelos contribuintes.
- Informar as doações realizadas à Receita Federal.
- Prestar contas ao Conselho de Direitos e ao órgão do Poder Executivo ao qual o Fundo estiver vinculado, por meio de balancetes e outros demonstrativos previstos em lei, conforme será detalhado posteriormente.

RELEMBRANDO:

Em linhas gerais, para que o Fundo de Direitos funcione plenamente, é necessário que cada parte da sua composição tenha claro o papel a ser desempenhado.

- **Para receber recursos**, é necessário que o administrador contábil registre as receitas do Fundo, forneça recibos das doações efetuadas pelos contribuintes e informe estas doações à Receita Federal.

- Para que os valores sejam investidos em ações de defesa de direitos, é preciso que haja **ordenação das despesas**, em que o administrador contábil efetua as despesas previstas, destinando recursos do Fundo aos programas e ações de defesa dos direitos, conforme deliberação prévia do Conselho.
- Periodicamente, também é necessário que se **faça a prestação de contas**, em que o administrador contábil, utilizando balancetes e outros instrumentos, presta contas ao Conselho e ao órgão do Poder Executivo ao qual o Fundo está vinculado. O Poder Executivo, por sua vez, presta contas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Fundos

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101 de 2000 – estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade fiscal. Em regime nacional, esta lei traz parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público dos estados e municípios brasileiros.

Reconhecida como um grande avanço em termos de controle e transparência na utilização dos recursos públicos, a LRF precisa ser observada durante todos os processos dos Fundos de Direitos. Suas orientações abrangem desde a captação e aplicação de recursos até a prestação de contas, devendo observar sempre o que está programado em termos de receitas e despesas nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

2

COMO CAPTAR RECURSOS, USÁ-LOS E PRESTAR CONTAS

Os Fundos Especiais contam com diferentes formas de captação de recursos, desde captação individual, realizada por pessoas físicas, até captação de empresas e outras pessoas jurídicas. Há, ainda, a possibilidade de receber doações não financeiras (equipamentos, por exemplo), transferências voluntárias ou transferências de recursos entre diferentes entes federados. Cada uma dessas formas de captação possui regras e detalhes específicos.



Formas de captação de recursos

De acordo com a legislação vigente, as possibilidades de captação são:

- Doações e contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, ou mesmo de organismos internacionais.
- No caso de Fundos do Idoso, multas aplicadas por infrações administrativas decorrentes de descumprimento ou desobediência ao atendimento prioritário ao idoso, por entidade de atendimento ao idoso.
- Multas penais decorrentes de condenação por crimes previstos no Estatuto do Idoso e no Estatuto da Criança e do Adolescente.
- O resultado de aplicações do governo e organismos estrangeiros e internacionais, bem como o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente.
- Recursos financeiros oriundos de transferências voluntárias acordadas por meio de convênios, contratos ou acordos celebrados pelo Estado e por instituições ou entidades públicas ou privadas, governamentais ou não governamentais, nacionais ou internacionais, que tenham como destino a implementação de programas, projetos e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente e/ou do idoso.
- Recursos próprios do ente federado, disponibilizados por meio de dotações orçamentárias do Tesouro.

Captação junto a Pessoas Físicas

Uma das principais formas de captar recursos junto a pessoas físicas é incentivá-las a direcionar aos Fundos de Direitos parte do Imposto de Renda devido para projetos voltados a crianças e adolescentes ou a idosos.

Poucas pessoas sabem, mas há uma legislação específica que permite e facilita essa operação. Para que isso aconteça, antes de realizar a doação é necessário que o contribuinte siga alguns passos no sistema digital da Declaração do Imposto de Renda.

A Instrução Normativa RFB 1.131 de 2011 aponta os detalhes a serem seguidos nesse tipo de captação.

Art. 9º - A pessoa física, a partir do exercício de 2012, ano-calendário de 2011, pode deduzir do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual, a que se refere o art. 54, as doações feitas aos Fundos Nacional, Estaduais ou Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Direitos do Idoso. (Instrução Normativa RFB n. 1.131 de 2011).

Para realizar a doação, é preciso acessar o Sistema de Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda do ano fiscal e preencher as informações necessárias, como rendimentos recebidos e pagamentos efetuados. Ao encerrar o preenchimento, é necessário optar pela forma de tributação “Dedução Legal” no item “Resumo da Declaração”. Isso porque a legislação apenas permite a doação no formato completo:

Art. 54º. - O incentivo fiscal da dedução do imposto sobre a renda aplica-se somente ao modelo de **Declaração de Ajuste Anual** completo, que permite a opção pela utilização das deduções legais. (Instrução Normativa RFB n. 1.131 de 2011).

Após realizar a declaração no modelo de “dedução legal”, basta selecionar o item “Doações Diretamente na Declaração” e selecionar o Fundo a ser indicado.

No caso do Fundo da Criança e do Adolescente, por exemplo, os passos são:

- Clique em “Doações diretamente na Declaração - ECA”, que apresentará uma tela com as opções: “Fundos Nacional, Distrital, Estaduais, e Municipais da Criança e do Adolescente”.
- Clique em “Novo” e outra tela abrirá com um formulário de “Dados da Doação – Estatuto da Criança e do Adolescente”.
- Preencha os dados do Fundo.
 - > Na janela “Tipo de Fundo”, é possível optar entre “Nacional” (CNPJ do Fundo Nacional), “Estadual” (com uma listagem de estados com o CNPJ dos Fundos estaduais aptos a receber doações) ou “Municipal” (com uma listagem de municípios dentro do estado escolhido, com os números do CNPJ aptos a receber doações).
 - > Na janela para o preenchimento do valor da doação a ser efetuada, há um campo já preenchido com o valor disponível para a doação. Esse valor é calculado automaticamente pelo sistema da Receita Federal conforme as informações já inseridas.
- Ao final, basta clicar em “OK” para o cadastramento da doação. É importante imprimir e salvar o DARF (Documento de Arrecadação de Receita Federal) de doações diretamente na Declaração. O próprio DARF, com o valor doado, serve como comprovante da dedução, em caso de necessidade de confirmação oficial. Os comprovantes devem ser guardados por, pelo menos, dez anos.

A Instrução Normativa delimita o montante de recursos que podem ser destinados aos Fundos de Direitos a, no máximo, **6% da renda apurada** para o período do ano fiscal:

Art. 55º. - A soma das deduções previstas (...) está limitada a 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado na Declaração de Ajuste Anual a que se refere o art. 54º, sem prejuízo do disposto no art. 30º (...). § 2º.

Como a Declaração é anual, qualquer valor que ultrapassar esse limite não poderá ser deduzido em declarações posteriores, mesmo que o projeto que vá receber esses recursos ocorra por mais de um ano.

No caso das pessoas físicas com imposto devido retido diretamente na fonte, é possível realizar a doação para posterior restituição de parte do imposto aplicado em incentivo. Também é possível fazer doações em moeda – por meio de recolhimento bancário, documento de crédito (DOC), boleto bancário e/ou depósito identificado – na conta específica do Fundo:

Art. 9º § 2º - As doações efetuadas em moeda devem ser depositadas em conta específica, aberta em instituição financeira pública, vinculada ao respectivo fundo. (Instrução Normativa RFB n. 1.131 de 2011).

ATENÇÃO:

O valor do Imposto de Renda devido deve ser pago em sua totalidade pelo contribuinte. É possível dividir o percentual que será destinado entre mais de um Fundo, mas a soma de deduções permitidas pela legislação não poderá ultrapassar o limite anual de 6%. Caso haja algum atraso no pagamento da DARF, a doação será automaticamente cancelada.

Captação junto a Pessoas Jurídicas

Uma das principais formas de captar recursos junto a pessoas jurídicas é solicitar que a destinação de parte do Imposto de Renda devido por elas seja revertido aos Fundos de Direitos, para projetos voltados a crianças e adolescentes ou a idosos.

É importante destacar que a Instrução Normativa SRF 267, de 23 de dezembro de 2002, em seu artigo 3º, estabelece que o **limite global de dedução** é de 4% do imposto devido em cada período de apuração. Desse valor, o artigo 11º §1º determina que, para os Fundos da Criança e do Adolescente, a dedução está **limitada a 1% do imposto devido** em cada período de apuração.

Pela lei atual, é possível doar 1% aos Fundos da Criança e do Adolescente e mais 1% para Fundos do Idoso, deixando ainda a possibilidade de destinar outros 2% do Imposto de Renda devido a iniciativas como o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (PRONON) e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (PRONAS/PCD), além de Programas Culturais e Esportivos. O Fundo do Idoso tem como referência a Lei 12.213 de 2010.

ATENÇÃO:

Só podem doar empresas que fazem a apuração do seu imposto devido pela modalidade de “Lucro Real”. O valor a ser doado pode ser dividido entre mais de um Fundo, mas a soma de deduções permitidas pela legislação não poderá ultrapassar o limite de 1% do imposto devido anualmente.

Captação de recursos não financeiros

Além de recursos financeiros, a legislação também prevê a doação de bens, como equipamentos, veículos e imóveis. Para que os valores relativos aos bens doados sejam descontados do Imposto de Renda devido, é necessário:

- Comprovar a propriedade dos bens, mediante documentação.
- Que os bens doados sejam identificados e tenham sua posse transferida na declaração de bens e direitos (quando se tratar de pessoa física) ou na escrituração (no caso de pessoa jurídica).
- Estimar o valor financeiro do bem. Para doações feitas por pessoas físicas, é possível adotar o valor constante da última declaração do Imposto de Renda, desde que não exceda o valor de mercado. Para as pessoas jurídicas, é possível considerar o valor contábil dos bens.

Uma vez realizada a doação em bens, é necessário que o Fundo de Direitos emita um comprovante contendo a identificação do bem doado, com uma descrição completa em campo próprio ou em uma relação anexa ao comprovante. É necessário informar também o nome, CPF / CNPJ e endereço dos avaliadores do valor do bem doado.

FIQUE ATENTO

Outras formas de captação

Multas e penalidades administrativas

Tanto o Estatuto do Idoso quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente preveem multas para crimes contra os direitos garantidos. A própria legislação reverte esses recursos aos Fundos de Direitos, de forma que eles possam ser investidos em ações para amenizar os danos causados pelas infrações e direitos violados.

Transferências voluntárias

Outra forma de captação de recursos prevista é a **transferência voluntária**. Ou seja, recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares. A finalidade deve ser a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.

As transferências voluntárias podem ser indicadas por meio de emendas parlamentares ou Editais Públicos de Chamamento de Projetos. Seja qual for a forma, as transferências realizadas pela União exigem o cadastramento

de um projeto no [TranfereGOV](#). Este é o antigo (Siconv) Sistema de Convênios do Governo Federal, que foi criado em 2008 para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos.

Tanto o governo quanto organismos internacionais, em especial aqueles vinculados à garantia de direitos, podem direcionar recursos para os Fundos. Também é possível receber recursos resultantes de aplicações no mercado financeiro, conforme previsto na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual.

Outras formas de retorno de recursos ao Fundo

Além das formas tradicionais de captação, é importante estar atento a dois mecanismos menos frequentes - porém relevantes - de retorno de recursos ao Fundo. O primeiro diz respeito à devolução de saldos remanescentes, isto é, valores não executados por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) em projetos financiados com recursos do Fundo. O segundo

ocorre por meio da glosa de valores, geralmente associada ao descumprimento de metas, à inexecução do objeto pactuado ou ao cometimento de irregularidades financeiras previstas em lei - como o uso indevido de dinheiro em espécie ou outras formas de malversação de recursos públicos. Em ambos os casos, os valores são processados e retornam ao Fundo, reforçando a necessidade de controle e responsabilidade na execução dos recursos.

Registro e contabilização das doações

Para que o Fundo receba os diferentes recursos, é necessário que o administrador contábil registre as receitas, forneça recibos das doações efetuadas pelos contribuintes e informe essas doações à Receita Federal.

O registro deve identificar que se trata de recursos do Fundo, com destinação exclusiva para ações nas áreas fins: crianças e adolescentes ou idosos. A contabilidade pública tem códigos específicos para essas operações de receita e despesa, definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional. É preciso utilizar a codificação correta para não haver erros de prestação de contas.

Além da anotação contábil, é essencial que os valores sejam devidamente registrados, a fim de garantir a transparência na realização das doações. Tanto a Instrução Normativa RFB nº 1.131/2011 quanto a Resolução 19/2012 esclarecem sobre os elementos que devem constar no comprovante da doação.

IMPORTANTE:

As pessoas físicas ou jurídicas que fizerem doações aos fundos de direitos precisam guardar os comprovantes por, pelo menos, dez anos.

Os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos dos Direitos beneficiados pelas doações, sejam eles estaduais, distritais ou municipais, devem emitir recibo em favor do doador, assinado por pessoa competente e pelo presidente do Conselho correspondente. Esse comprovante precisa conter:

- Número de ordem.
- Identificação do órgão do Poder Executivo, número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e o endereço do Fundo.

- Nome, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ) do doador.
- Data da doação, endereço e valor recebido.

Quando falamos de doações não financeiras, é preciso apresentar a comprovação do valor avaliado do bem, bem como sua procedência. Assim, os valores podem também ser descontados do Imposto de Renda devido.

Legalidades e ilegalidades na captação

Os Fundos são constituídos por recursos públicos, transferidos por instituições governamentais ou doações.

Portanto, os Conselheiros podem ser responsabilizados pelo mau uso do orçamento, devendo estar atentos às seguintes regras:

- Seguir rigorosamente as regras de licitação e prestação de contas, conforme previsto na Lei 8.429/1992, que aborda a improbidade administrativa das compras, mesmo que elas pertençam a projetos da sociedade civil.
- Fornecer aos doadores os comprovantes dos repasses via Imposto de Renda devido, feitos tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas. Quem não o fizer estará sujeito a multa por cada comprovante ou relação não entregues à Receita Federal, conforme a Instrução Normativa RFB nº 1.131/2011.
- Divulgar o calendário de suas reuniões e as ações prioritárias nas quais os recursos captados serão investidos. A relação dos projetos selecionados para financiamento em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para sua implementação também precisam ser divulgados, bem como o valor total dos recursos captados e a respectiva destinação.

Utilização / Aplicação dos recursos

Os Fundos podem beneficiar diferentes instituições, inclusive da sociedade civil, desde que estas atuem para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, ou promoção, proteção e defesa dos idosos.



Para tanto, o respectivo Conselho deve publicar um **Edital de Chamamento Público** (saiba mais no [Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil \(MRSOC\)](#)), que contenha o detalhamento de propostas a serem apresentadas.

As organizações, por sua vez, devem submeter seus projetos para a apreciação do Conselho, de acordo com os requisitos e prazos do edital. Uma vez que o Conselho aprove o projeto, este fica apto a receber recursos do Fundo.

Possibilidades de utilização dos recursos dos Fundos pelo Conselhos

Os recursos dos Fundos devem ser geridos conforme os princípios constitucionais que regem o Orçamento Público, definidos pelo artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência. Além desses princípios, os Fundos precisam garantir que seus recursos sejam investidos em ações alinhadas à garantia de direitos de seus respectivos públicos.

No caso dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, sua aplicação deve ser feita exclusivamente na área da infância e adolescência, com monitoramento dos Conselhos. Já no caso dos Fundos de Direitos da Pessoa Idosa, segundo a Resolução 19/2012, os recursos devem ser investidos, em ações que:

- Visem ao protagonismo da pessoa idosa.
- Visem à integração e ao fortalecimento dos Conselhos dos Direitos de Idosos.
- Promovam o envelhecimento ativo da pessoa idosa.
- Fomentem a prevenção e enfrentamento da violência contra a pessoa idosa.
- Promovam acessibilidade, inclusão e reinserção social da pessoa idosa.
- Financiem pesquisas, estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da pessoa idosa.

- Fomentem a capacitação e a formação profissional continuada de operadores do sistema de garantia dos direitos do idoso (entre eles os membros dos Conselhos dos Direitos de Idosos, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, das Polícias e da Vigilância Sanitária) ou profissionais ligados à temática do envelhecimento, geriatria e gerontologia.
- Desenvolvam programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da pessoa idosa.
- Fortaleçam o sistema de garantia dos direitos do idoso, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da pessoa idosa.

É importante lembrar que a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e a Resolução 19, de 27 de junho de 2012, preveem que, caso haja uma eventual sobra de orçamento nas contas correntes dos Fundos, os valores podem ser utilizados no orçamento do ano seguinte. Para isso, o valor deverá ser transferido para o exercício subsequente, a crédito do Fundo.

Plano de Aplicação dos Recursos

Por se tratar de um instrumento de gestão do orçamento público, o Plano de Aplicação de Recursos deve ser administrado pelo órgão da estrutura do Poder Executivo local, seja ele município, estado ou União. É indicado que esse administrador tenha relação com a política da qual trata o Fundo (crianças e adolescentes ou idosos), como as secretarias de direitos humanos e assistência social. O gestor será responsável pela contabilidade do Fundo, escrituração dos livros, liberação e administração dos recursos, prestação de contas e todas as demais ações, desde que deliberadas no âmbito do Conselho.

O Plano de Aplicação de Recursos precisa estar vinculado ao Plano de Ação do Conselho, seguindo os eixos prioritários que guiarão a seleção de projetos implementados. Inicialmente, deve-se partir da estimativa de receitas que o Fundo terá para o ano seguinte, estabelecendo as ações que receberão recursos. Essa previsão de despesas deve ter metas físicas e financeiras, a fim de melhor guiar a execução. Por se tratar de recursos públicos, a divulgação das informações é fundamental.

Também deve estar alinhado às peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Por se tratar de uma estimativa, os valores podem ser alterados ao longo do ano fiscal, cabendo ao gestor do Fundo acompanhar as receitas existentes e tomar ações para que não falem recursos.

CURIOSIDADE:

A Resolução 19, de 27 de junho de 2012, permite que o doador de recursos ao Fundo Nacional do Idoso indique para quais programas e ações, entre os priorizados no plano de ação anual, deseja contribuir. Entretanto, o poder de decisão sobre a aplicação de recursos cabe, sempre, ao Conselho Gestor do Fundo.

Plano de Ação

Para atender às reais necessidades da população, o Plano de Ação precisa estar atento à situação das crianças e adolescentes ou dos idosos da região. Para isso, deve-se partir de um diagnóstico claro e atualizado, que identifique os principais pontos a serem endereçados.

O Conselho não precisa fazer o diagnóstico sozinho! Ele pode contar com importantes parceiros, como a Rede de Proteção Social dos

municípios, o Conselho Tutelar, os agentes de saúde e de proteção social e todos os demais atores que tenham envolvimento com o tema. As organizações sem fins lucrativos também são atores importantes, pois atuam diretamente com a garantia de direitos dos grupos mais vulneráveis.

Com um diagnóstico claro e objetivo, o Plano de Ação fica mais direcionado, pois será construído a partir das necessidades e demandas já identificadas, incluindo indicadores que permitam acompanhar a implantação e o desempenho das ações previstas. Para construir o Plano de Ação, é necessário:

- Definir as prioridades, ou seja, os principais problemas que precisam ser resolvidos ou atenuados.
- Definir as metas, ou seja, o quanto se espera alcançar com cada ação e projeto.
- Definir os recursos necessários e o tempo estimado, a fim de desenhar a programação das ações ao longo do tempo.
- Definir os responsáveis, para que a implementação do Plano de Ação possa ser cobrada e acompanhada com mais precisão.

O Plano de Ação é parte crucial do trabalho de um Fundo de garantia de direitos, pois orienta a

aplicação dos recursos. Dessa forma, é importante que ele seja acompanhado de perto e esteja publicado para que mais pessoas conheçam e acompanhem as ações propostas.

Processo para utilização do Fundo (Editais, Licitação e outros)

A regra geral para gastos realizados pela Administração Pública determina que as contratações sejam precedidas de Licitação, definida por critérios de valor e finalidade, segundo os artigos 23 e 24 da Lei 8.666/1993. É importante observar, conforme previsto na Constituição Federal, que há casos específicos para os quais a contratação pode ocorrer sem o estabelecimento do processo licitatório, como os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos em lei.

A licitação divide-se em duas fases: **interna** e **externa**. A **fase interna** compreende os processos preparatórios para a publicação da licitação. Essa etapa envolve a identificação da necessidade de uma contratação (seja de obras, compras ou serviços), a definição do objeto do contrato, a avaliação do orçamento disponível, a verificação da necessidade de licitação e da modalidade que se aplica e, por fim, o desenvolvimento do

instrumento convocatório, seja o edital ou a carta-convite.

Para construir o instrumento convocatório é necessário:

- Justificativa da contratação (necessidade e objetivo).
- Pesquisa de preço para a estimativa de gastos.
- Apreciação da autoridade competente, a fim de autorizar o procedimento.
- Dotação orçamentária e financeira disponível para realização do procedimento licitatório.
- Elaboração do texto-base (minuta) de edital.
- Apreciação da minuta do edital pela instância jurídica, a fim de evitar possibilidades de anulação ou invalidação do certame.
- Indicação dos gestores responsáveis pela licitação.
- Autorização da autoridade competente para abertura do certame licitatório.

Quando a fase interna é finalizada e o edital de licitação é publicado, tem início, então, a **fase externa**, na qual potenciais fornecedores fazem propostas de acordo com as regras estabelecidas para cada procedimento licitatório: edital, habilitação dos proponentes, classificação das propostas, homologação e adjudicação.

A **Lei nº 14.692/2023** promove uma alteração significativa no **Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990)**, ao permitir que os destinadores de recursos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) possam indicar, de forma expressa, a destinação desses recursos para projetos específicos aprovados previamente pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Com a alteração, o artigo 260 do ECA passa a contar com os parágrafos **§ 2º-A** e **§ 2º-B**, que preveem:

- **Indicação de Projeto Específico pelo Doador:** O contribuinte poderá indicar qual projeto, dentre os aprovados pelo respectivo Conselho, deverá receber os recursos doados por meio do FDCA (§ 2º-A).
- **Chancela de Projetos pelos Conselhos:** Os Conselhos podem, por meio de regulamentação própria, chancelar projetos ou bancos de projetos,

estabelecendo critérios claros para captação e repasse de recursos, assegurando o alinhamento com os direitos fundamentais de crianças e adolescentes (§ 2º-B).

Vale destacar que:

1. **Deve ser Garantido o alinhamento dos projetos com os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.**
2. **A Captação feita pela própria instituição proponente.**
3. **Repasse deve ser feito mediante instrumento formal e não depósito na conta da instituição**
4. **Possibilidade de retenção de percentual pelo Fundo, conforme definido pelo Conselho.**
5. **Prazo de até 2 anos para captação, prorrogável por igual período.**
6. **A chancela não obriga o financiamento do projeto caso não haja captação suficiente.**

Principais legalidades e ilegalidades no uso dos recursos dos Fundos

Os recursos dos fundos devem ser usados exclusivamente para a finalidade à qual foram destinados e devem estar vinculados a projetos. Não podem, dessa maneira:

- Financiar políticas públicas ou ações de caráter contínuo, lembrando que toda ação que dure mais de dois exercícios fiscais é considerada contínua, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000).
- Manter órgãos públicos, entendendo que cabe ao setor público a garantia das estruturas para funcionamento dos Fundos, e não o contrário.
- Financiar a manutenção de organizações não governamentais, mas apenas suas ações.

Prestação de contas

Há vários procedimentos, desde atividades operacionais até a utilização dos recursos, que precisam ser levados em consideração para a prestação de contas dos recursos dos Fundos de Direitos.

Os Fundos Municipais e Estaduais devem ser fiscalizados e controlados pelos respectivos Conselhos de Direitos, pelo Ministério Público e pelos órgãos de controle interno de cada ente federado – em geral, órgãos com essa finalidade ou vinculados à área de finanças. O artigo 74 da Lei Federal 4.320/1964 determina que o controle e a fiscalização dos Fundos também sejam feitos pelo Tribunal de Contas, seja municipal ou estadual, ou seu órgão equivalente.

Entende-se por **prestação de contas** a comprovação das ações realizadas, por meio de documentos organizados pelos gestores dos recursos, acompanhados dos documentos comprobatórios das despesas realizadas. A prestação de contas deve ser submetida à aprovação do ordenador da despesa, que é o técnico responsável pela execução orçamentária dos recursos públicos.

Prestação de contas dos Conselhos

Os Conselhos Municipais, Estaduais ou Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Idosos devem manter controle de todas as doações recebidas. Além disso, é necessário que o Conselho faça, anualmente, uma lista

que contenha os dados de todos os recursos recebidos mês a mês. Devem constar:

- Nome e o número de cadastro (CPF ou CNPJ) dos doadores.
- Especificação da doação (dinheiro ou bens).
- Valores individualizados.

Essa relação deverá ser entregue à unidade local da Secretaria da Receita Federal até o último dia útil do mês de junho do ano fiscal subsequente.

Prestação de contas das organizações

As organizações que utilizam recursos do Fundo devem elaborar um documento demonstrativo de suas receitas e despesas. O documento deve ser organizado pelo próprio agente, entidade ou pessoa designada e, se aprovado pelo ordenador de despesa, integrará a tomada de contas do Fundo como um todo.

Emissão de recibos

Recebemos a doação em nossa conta corrente, e agora?

Assim que receber a doação, o Conselho deve confirmar o valor depositado na conta corrente do Fundo. O segundo passo é emitir um recibo ao doador, seja ele pessoa jurídica ou física.

Essa confirmação é importante porque, algumas vezes, por motivo externo ao Conselho e ao doador, os valores são estornados e a doação acaba não sendo efetivada.

DICA:

No momento em que o Conselho realiza a emissão do recibo ao doador, é interessante aproveitar para emitir uma cópia para o administrador e outra para o contador do Conselho. Essa prática não é obrigatória, mas pode facilitar o acompanhamento da conta e as futuras prestações de contas.

Como dever ser esse recibo?

Segundo a Instrução Normativa RFB 1131/2012, o recibo deve conter:

- Número de ordem: é o número do recibo, que deve ser emitido preferencialmente em ordem crescente.
- Nome, número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e o endereço do emitente: são os dados do Conselho.

- Nome, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ) do doador.
- Data da doação e o valor recebido.
- O Estatuto da Criança e do Adolescente ainda determina que deve constar no recibo o ano-calendário a que se refere a doação. (ECA – 260 D).

DICAS:

Um papel timbrado oficial contendo os dados atualizados do Conselho, seja no cabeçalho ou no rodapé, já é considerado válido para o cumprimento da norma, além de dar um tom mais formal ao documento.



Veja nos [anexos](#) um modelo de recibo que pode ser adaptado e utilizado por seu Conselho.

IMPORTANTE:

- O comprovante para um doador que tenha feito mais de uma contribuição ao longo do ano pode ser emitido somente uma vez ao ano, desde que sejam discriminados os valores doados mês a mês, com as datas encontradas no extrato bancário.
 - No caso de doação de bens, o comprovante deve conter a identificação dos itens em um campo próprio do recibo ou em uma relação anexa ao comprovante, informando: o valor avaliado e o nome, número de inscrição no CPF/CNPJ e endereço dos avaliadores. Caso a doação não tenha passado por um avaliador, no campo “valor” deve ser informado preço médio de mercado.
 - O recibo de doação deve ser emitido pelo Conselho e não pela organização para a qual o recurso será destinado, já que o Fundo é de sua responsabilidade.
-

Quem deve assinar o recibo?

Segundo a Instrução Normativa RFB 1131/2012, artigo 4º, o recibo deve ser “(...) assinado por pessoa competente e pelo presidente do Conselho correspondente”, ou seja, o recibo deve contar com duas assinaturas para que tenha validade: uma do contador ou administrador do Fundo e outra do presidente do Conselho ou seu substituto em caso de vacância. Não é necessário que essas assinaturas sejam autenticadas em cartório.

Por quanto tempo deve ser guardado o recibo?

Assim como os demais documentos que comprovam a doação e os patrocínios, incluindo os Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (DARFs), os recibos devem ser mantidos pelo prazo de dez anos, pois podem ser solicitados pela Receita Federal e outros órgãos de controle para fins de fiscalização. Essa regra vale tanto para os Conselhos como para os doadores.

Declaração de Benefícios Fiscais (DBF)

O que é a DBF?

A Declaração de Benefícios Fiscais é um documento enviado pelo Conselho à Receita Federal para informar sobre as doações recebidas de pessoas jurídicas ou pessoas físicas. Esse documento é muito importante, pois é através dele que a Receita Federal faz os cálculos das deduções fiscais sobre o Imposto de Renda. A fim de evitar transtornos nas prestações de contas, fique atento para que os valores do extrato, do recibo e da DBF sejam os mesmos.

IMPORTANTE:

Caso o Conselho não realize a DBF, o doador pode cair na malha fina da Receita Federal, podendo inclusive ter que recolher novamente o valor e pagar multa.

A DBF é obrigatória?

Sim, a DBF é obrigatória para os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos.

Não recebi nenhuma doação ao Fundo este ano. Devo preencher a DBF?

Sim, você deve preencher e informar que não houve doações. Os campos do tipo alfanumérico devem ficar em branco e os numéricos devem ser preenchidos com zeros.

Quem deve fazer a DBF?

O responsável pelo preenchimento da DBF é o contador que foi designado pelo Conselho ou pelo órgão ao qual o Conselho está vinculado para fazer a gestão fiscal da conta. Para que isso aconteça, é necessário que o presidente do Conselho faça uma procuração eletrônica no site da Receita Federal. Por meio dessa declaração, será outorgada ao contador a autorização para a transmissão da DBF. Essa declaração deve ser feita até o último dia útil do ano-calendário objeto da DBF, ou seja, 31 de dezembro.

IMPORTANTE:

- Apesar de o contador ser o responsável pelo preenchimento e envio da DBF, o responsável legal é o presidente do Conselho, segundo a Receita Federal. Por isso é importante que ele acompanhe bem de perto a emissão desse documento.
- É essencial que ambos – presidente do Conselho e contador – tenham o Certificado Digital para a realização da procuração eletrônica e emissão da DBF.

É possível fazer a DBF em papel ou em pen drive?

Não, a declaração deve ser entregue somente por meio digital, através de programa baixado gratuitamente no site da Receita Federal. Importante: o programa é atualizado todo ano, por isso, deve-se fazer download da versão atualizada.

É possível digitar os dados diretamente no programa?

O programa aceita tanto a digitação de informações quanto a exportação de arquivo em formato .TXT.

O que pode acontecer se a DBF não for declarada no prazo correto ou com erros?

A não apresentação da DBF no prazo, sua apresentação com erros ou omissões poderão levar à aplicação das multas definidas no artigo 57 da Medida Provisória 2.158-35/2001. A cobrança pode ir de R\$ 50,00 a 3% do valor das transações.

Quem paga a multa?

Segundo a mesma lei, podem ser multados tanto o responsável pelo Conselho (presidente) quanto o próprio doador.

Qual a data-limite de entrega da DBF?

Os prazos e condições são definidos ano a ano por meio de uma instrução normativa específica emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. É importante estar sempre atento a essas datas, que geralmente ocorrem no último dia útil do mês de março.

Como as doações de pessoas físicas devem ser declaradas? Também é necessário DBF?

Sim, caso a doação tenha sido feita via depósito em conta do Conselho e não via programa da Receita Federal. É importante ressaltar que a pessoa física deve declarar a doação já realizada ao Fundo na "Ficha de Doações Efetuadas" na Declaração de Ajuste Anual, e não no campo "Declaração Diretamente na Declaração".

DICA:

Para mais informações, [acesse o tutorial de declaração de IR do Banco Santander](#).

Errei nos dados da declaração, posso retificar?

Sim. Contudo, essa retificação só pode ser feita até que a Receita Federal analise a DBF. Não há um prazo exato para essa análise, mas geralmente ela é feita pouco tempo após o envio. Após esse prazo, outras correções só podem ser feitas junto à Receita Federal e podem acarretar multas.

IMPORTANTE:

- Caso ocorra algum erro na DBF e/ou na declaração, a pessoa, empresa, e/ou Conselho serão intimados a fazer as correções ou prestar esclarecimentos nos prazos estipulados pela Secretaria da Receita Federal.
 - Para retificar ou enviar uma DBF em atraso deve-se usar o mesmo programa de geração da DBF, assinalando a opção "Retificação". Não é necessário baixar alguma atualização ou extensão.
-

Meu município possui outros programas que dão acesso a outros benefícios fiscais. Devo fazer uma DBF para cada um deles?

Não. Deve ser transmitida somente uma declaração, contendo todas as informações. As iniciativas serão divididas no próprio programa da DBF, de acordo com o tipo/código do registro (tipo 1, tipo 2 e tipo 9, por exemplo).

IMPORTANTE:

É fundamental conhecer todos os Fundos e programas que geram benefícios fiscais ao seu município e deixar a responsabilidade de emissão da DBF para um único responsável.

Qual CNPJ uso na emissão da DBF?

Devem ser informados 2 CNPJs, sendo:

- CNPJ do declarante, ou seja, do órgão responsável pela administração das contas dos Fundos (normalmente, uma prefeitura ou secretaria).
- CNPJ do beneficiário, ou seja, o Fundo que recebeu a doação.

Por quanto tempo a DBF deve ser guardada?

Assim como as DARFs e os demais documentos que comprovam doações e patrocínios, as DBFs devem ser mantidas pelo prazo de dez anos, pois podem ser solicitadas pela Receita Federal e outros órgãos de controle para fins de fiscalização.

Enviei a DBF, o que devo fazer?

Imprima e guarde o recibo de entrega. É importante que todos os responsáveis recebam uma cópia da DBF e do recibo, que é gerado no próprio programa.

O que os Conselhos devem fazer para evitar problemas na emissão da DBF ou com a Receita Federal?

Devem atualizar anualmente seus dados no Conselho Nacional correspondente, ou seja, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA) e/ou Conselho Nacional do Idoso (CNI).

Quando ocorre essa atualização?

Anualmente. Como a data depende das negociações e conversas entre a Receita Federal e os Conselhos Federais, é fundamental sempre estar atento aos sites.

Se o Conselho não fizer a atualização, o que pode ocorrer?

A doação pode não ser contabilizada e acarretar multas e outros problemas já mencionados.

Prestação de Contas por parte dos Conselhos

Por que fazer a prestação de contas?

Quando elaborada de maneira correta, seguindo todas as normas da administração pública, a prestação de contas confere credibilidade e dá transparência ao processo de doação de recursos ao Fundo, reforçando o seu caráter democrático.

Quais os objetivos de uma prestação de contas?

- Promover a eficiência e a economia nas ações.
- Assegurar a precisão e confiabilidade das informações.
- Registrar o cumprimento das metas e objetivos.
- Realizar o controle interno do Fundo.
- Salvar os recursos contra desperdícios ou perdas indevidas.
- Reduzir passivos e custos a um mínimo, cumprindo efetivamente os propósitos do recurso.

O Conselho deve fazer uma prestação de contas sozinho?

O Fundo não é um órgão com autonomia administrativa, por isso deve integrar as demais prestações de contas dos órgãos aplicadores dos recursos. Isso não impede que o Conselho faça a divulgação do uso dos recursos, seja em reuniões ordinárias ou extraordinárias, audiências públicas (quando solicitadas via Lei de Acesso à Informação) e até mesmo por meio de seu site ou redes sociais.

LEMBRE-SE:

A transparência ampla e irrestrita é um princípio fundamental da administração pública brasileira e deve estar em todas as ações executadas pelos Conselhos e Conselheiros. Sua não realização pode acarretar penalizações.

Quais são os documentos solicitados nas prestações de contas?

Há um conjunto de documentos e informações que devem ser disponibilizados pelos Conselhos aos órgãos interessados, autoridades e doadores. O objetivo é permitir que cada um, de acordo com suas competências, possa analisar e avaliar as contas e a condução da gestão dos Fundos, na periodicidade estabelecida em Lei.

IMPORTANTE:

A Lei de Acesso à Informação permite o acesso da população aos dados e à prestação de contas ao poder público. Porém é necessário proteger as informações que violem o direito de privacidade dos doadores ou beneficiados, principalmente nomes e dados de crianças e adolescentes.

As entidades que recebem o recurso devem prestar contas?



Sim. Para saber mais sobre esse assunto veja o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MRSOC).

Quais documentos devem ser alvo de atenção dos Conselhos?

- Balancetes / Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial.
- Demonstração das Variações Patrimoniais ao longo do tempo.
- Demonstrativo da Execução Orçamentária da Despesa.
- Demonstração do Orçamento e suas Alterações.
- Quadro demonstrativo da Execução da Despesa ao nível de Elemento.
- Extrato bancário da conta corrente do Fundo, fornecido pela instituição financeira.
- Extratos bancários das aplicações financeiras, acompanhados das conciliações bancárias.

FIQUE ATENTO:

Algumas prefeituras possuem um manual próprio de prestação de contas.

Além dos itens básicos para a prestação de contas:

- Diagnóstico situacional dos direitos.
- Plano de Ação.
- Plano de Aplicação de Recursos.
- Peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).
- Aprovação do poder legislativo.
- Relatórios de controle interno.
- Prestação de contas ao chefe do Executivo.

IMPORTANTE:

Deve-se verificar se as despesas são pertinentes à finalidade do Fundo e se foram previamente aprovadas pelo Conselho. O registro da execução (notas fiscais, editais, atas, etc.) também demanda atenção especial, afinal, estamos lidando com recursos públicos. Por se tratar de documentos oficiais, é necessário lembrar que as vias originais devem ser assinadas e arquivadas.

Quem pode pedir prestação de contas?

As instituições que executam projetos prestam contas ao Conselho e ao chefe do Executivo. Os Conselhos e o chefe do Executivo, por sua vez, prestam contas ao Tribunal de Contas

responsável (seja ele do próprio município ou estadual) e ao Poder Legislativo Municipal. Além disso, o Ministério Público e o Judiciário podem pedir prestação de contas ao chefe do Executivo e diretamente ao Conselho. A população também pode fazer essa demanda garantida pela Lei de Acesso à Informação.

De quem é a responsabilidade pela prestação de contas?

Todos os conselheiros, ainda que o controle administrativo seja uma obrigação do administrador do Fundo.

Prestação de contas aos Órgãos Oficiais

É necessário fazer a prestação de contas aos órgãos oficiais?

Sim, a prestação de contas para órgãos oficiais, como os Tribunais de Contas, fecha o ciclo de utilização de recursos públicos, e segundo a lei de finanças públicas, deve ser feita pelo ente federado - seja ele município, estado, Distrito Federal ou União:

Art. 74º. - A lei que instituir 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. (LEI FEDERAL N. 4.320/64).

Além do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, é necessário prestar contas ao Conselho gestor equivalente – no caso do Fundo Nacional do Idoso, por exemplo, o Conselho gestor é o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.

Quem é o responsável por essa prestação de contas?

Como responsável pela aplicação orçamentária, é o ordenador de despesas quem deve demonstrar a regularidade de seus atos.

IMPORTANTE:

Os Fundos devem indicar com precisão os saldos em caixa no dia 31 de dezembro, para efeito de contabilização e reinscrição de sua aplicação em data posterior, observados os prazos assinalados pelo ordenador da despesa.

Quais as obrigações frente à Lei de Responsabilidade Fiscal?

A Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, aborda a prestação de contas de órgãos públicos para outros órgãos oficiais. Em seu artigo 54º, ela determina que, ao final de cada quadrimestre, seja emitido o Relatório de Gestão Fiscal. Esse relatório, elaborado pelos titulares dos poderes e órgãos públicos, deve abranger todos os elementos do orçamento público, incluindo os valores dos Fundos de Direitos. O relatório deve ser assinado pelo chefe do Poder Executivo, autoridades responsáveis pela administração financeira e controle interno e outras autoridades definidas por ato próprio de cada poder ou órgão.

Resumo geral

Os Fundos podem beneficiar diferentes instituições, inclusive da sociedade civil, desde que estas atuem com a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, ou promoção, proteção e defesa dos idosos. Para tanto, o respectivo Conselho deve publicar um Edital de Chamamento Público (saiba mais no capítulo 3), que contenha o detalhamento de propostas a serem apresentadas. As organizações, por sua vez, devem submeter seus projetos para a apreciação do Conselho, de acordo com os requisitos e prazos do edital. Uma vez que o Conselho aprove o projeto, este fica apto a receber recursos do Fundo.

Tópico	Itens básicos
Legislação	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de criação do Fundo e do Conselho de Direitos • Decreto de Regulamentação da Lei • Escolha, indicação e nomeação dos conselheiros • Regulamento do Conselho de Direitos • Inscrição no CNPJ • Abertura de contas bancárias • Nomeação do Gestor/Ordenador de Despesa
Plano de Ação	<ul style="list-style-type: none"> • Construção coletiva • Diagnóstico situacional • Definição das prioridades, estabelecimento de ações e metas • Inserção dos valores no Plano Plurianual
Plano de Aplicação	<ul style="list-style-type: none"> • Previsão dos recursos financeiros (receitas) • Fixação das ações a serem executadas (despesas) • Vinculação ao Plano de Ação • Inserção dos valores na Lei Orçamentária Anual
Arrecadação de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos do Tesouro • Doações incentivadas e espontâneas • Multas e penalidades administrativas • Transferências fundo a fundo (da União e do Estado)
Aplicação de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Execução dos Planos de Ação e de Aplicação • Obediência às normas das finanças públicas (licitação e execução orçamentária) • Celebração de convênios com entidades de atendimento
Prestação de Contas	<ul style="list-style-type: none"> • Controle e comprovação dos recursos arrecadados, aplicados e saldos • Elaborada pelo administrador do Fundo e apreciada pelo Conselho de Direitos • Validada pelo Controle Interno do Poder Executivo • Fiscalizada pelo Controle Externo (Tribunais de Contas)

REFERÊNCIAS

BAHIA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente **Cartilha Educativa Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Salvador, 2015.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 16 de novembro de 2017.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Quer um Conselho? Guia prático para a criação de conselhos e fundos estaduais e municipais de defesa dos direitos da pessoa idosa**. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/biblioteca/pessoa-idosa/cartilha-quer-um-conselho-guia-pratico-para-a-criacao-de-conselhos-e-fundos-estaduais-e-municipais-de-defesa-dos-direitos-da-pessoa-idosa/view>>. Acesso em 16 de novembro de 2017.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento**. Brasília, 2007.

Formação de Conselheiros em Direitos Humanos Livros I e II. Secretaria Especial de Direitos Humanos e Agência Cooperação em Advocacy. Brasília, 2007.

FUNDOS PÚBLICOS E POLÍTICAS SOCIAIS, 2002, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Publicações Pólis, 2004. 100 p.

GOMES, Geraldo José; TAVARES, Eduardo Corrêa; VIANA, Luiz Cláudio. **Orçamento Público e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2010.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, set. 2016.

PRATTEIN. **Manual do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo dos Direitos do Idoso**. Como o civismo tributário e a participação dos cidadãos e das empresas podem fortalecer políticas públicas voltadas a crianças, adolescentes e idosos. Prattein, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO_Idoso/Manual-Fundos-2015_0_1.pdf. Acesso em 19 de dezembro de 2017.

SENADO FEDERAL. Dotação Orçamentária. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica>. Acesso em 17 de junho de 2019.

SILVA, Claudio Vieira. Fundo da Criança e do Adolescente. In: Fundos Públicos e Políticas Sociais, 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Publicações Pólis, 2004, p 11-14.

VIAN, Maurício; MARANHÃO, Tatiana. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: Fundos Públicos e Políticas Sociais, 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Publicações Pólis, 2004, p 43-54.

Leis consultadas e indicadas:

Lei	Ementa
Constituição Federal de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Lei 4.320, de 17 de março de 1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.
Lei 8.666 de 21 de junho de 1993	Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
Instrução Normativa SRF 267, de 23 de dezembro de 2002	Dispõe sobre os incentivos fiscais decorrentes do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas.
Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil 1.131, de 21 de fevereiro de 2011	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas doações aos Fundos do Idoso, (...).
Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil 1.311, de 31 de dezembro de 2012	Altera a Instrução Normativa RFB 1.131, de 21 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas doações aos Fundos do Idoso, (...).
Instrução Normativa da Receita Federal 1.183 de 19 de agosto de 2011	Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Lei	Ementa
Lei 8.069, de 13 de julho de 1990	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.
Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991	Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).
Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994	Cria Conselho Nacional do Idoso.
Lei 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.
Lei 12.213, de 20 de janeiro de 2010	Cria o Fundo Nacional do Idoso, autoriza deduzir do imposto e altera a Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995.
Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003	Dispõe sobre o Estatuto do Idoso.
Resolução 19, de 27 de junho de 2012	Estabelece critérios para a utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso e para o seu funcionamento.
Lei 13.019, de 31 de julho de 2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

GUIA PRÁTICO PARA CRIAÇÃO E GESTÃO DE CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E DO IDOSO

Autoria:

Renato Eliseu Costa

Anny Karine Medeiros

Eloisa Helena Martins Canquerini
(Supervisão)

Edição de textos e layout:

Casa Azul Conteúdo e Design para
Sustentabilidade

Fotos Amigos de Valor: Pisco Del Gaiso

Fotos Parceiro do Idoso: Eloisa Canquerini

Junho/2025

Todo o conteúdo do **Guia Prático para Criação e Gestão de Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Idoso** está licenciado sob Creative Commons-Atribuição-Uso não comercial-Partilha. Isso significa que o material pode ser reproduzido, total ou parcialmente, sem finalidade comercial, desde que seja citada a fonte e desde que as obras criadas a partir dele sejam licenciadas de acordo com estes mesmos termos.

VEJA TAMBÉM NOSSAS OUTRAS PUBLICAÇÕES:

- Guia do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MRSOC)
- Guia do Orçamento Público
- Modelos dos documentos mencionados nas publicações

[ACESSE](#)



Realização:

PROGRAMA PROGRAMA
AMIGO DE PARCEIRO DO
VALOR IDOSO