

PPA, FUNDO DA INFÂNCIA E DECLARAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Seu Fundo recebeu
recurso? A declaração
é obrigatória
até março.

Realização:



Pró-conselho Brasil

Aliança Estratégica:



ÍNDICE

Apresentação	3
Capítulo I - Plano Plurianual – PPA: Instrumento de Efetivação de Políticas Públicas mais Justas para Crianças e Adolescentes	4
1 - Introdução	4
2 - Entendendo o Orçamento Público	6
3 - Vinculação Entre as Leis Orçamentárias e o Princípio Autorizativo	8
4 - O Plano Plurianual - PPA	9
4.1 - Objetivos do Plano (PPA)	9
4.2 - Conteúdo e Forma	9
4.3 - Duração e Prazo	10
5 - O CMDCA e as Leis Orçamentárias	11
6 - A Participação do CMDCA na Discussão e Tramitação do PPA	11
6.1 - Elaboração	11
6.2 - Aprovação	12
6.3 - Execução	13
6.4 - Controle e Avaliação	13
7 - O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no PPA	14
8 - Orçamento Criança	15
Capítulo II - Implementando o Fundo da Infância e da Adolescência – FIA	16
1 - Criação e Regulamentação do FIA	16
1.1 - Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ	16
1.2 - Abertura da Conta Bancária	17
2 - Destinação dos Recursos do FIA	17
3 - Plano de Ação e Plano de Aplicação dos Recursos do FIA	18
3.1 - Plano de Ação	19
3.2 - Plano de Aplicação	19
Capítulo III - Orientações sobre a Declaração de Benefícios Fiscais - DBF	20
1 - Esclarecimentos Gerais	20
2 - Passo a Passo	20
2.1 - Primeiro Passo	20
2.2 - Segundo Passo	20
2.3 - Terceiro Passo	21
2.4 - Quarto Passo	21
2.5 - Quinto Passo	21
Bibliografia	25

APRESENTAÇÃO

Esta cartilha é uma contribuição do programa Pró-conselho Brasil para auxiliar os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente nas suas atividades.

Neste momento, início de ano fiscal, os conselhos têm uma obrigação muito importante a cumprir. Trata-se de apresentar à Receita Federal, até o último dia útil do mês de março, a Declaração de Benefícios Fiscais – DBF – relativa às doações recebidas pelos Fundos da Infância e da Adolescência – FIA¹ no exercício passado. O Pró-conselho Brasil promove campanhas anuais de doação aos fundos da infância, e muitos conselhos e instituições também. As campanhas aumentam as doações e, conseqüentemente, a responsabilidade da administração dos fundos, pois a falta de informação das doações recebidas à Receita Federal pode causar transtornos ao doador e ao próprio Conselho. Instruções para apresentação da DBF se encontram no capítulo 3 desta cartilha.

Um outro motivo torna esta oportunidade estratégica: a elaboração do Plano Plurianual – PPA – 2006-2009, que é o documento que traduz os grandes objetivos e as metas do governo para os próximos 4 (quatro) anos, que terá reflexos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias anuais dos exercícios financeiros dos anos subseqüentes.

A cartilha também aborda este tema, esperando auxiliar os Conselhos Municipais em sua efetiva e necessária participação na elaboração, aprovação, execução e controle da Lei do Plano Plurianual Municipal e das Leis Orçamentárias dele derivadas – LDO e LOA. Contém os elementos fundamentais de um Plano Plurianual e orientações para que os planos e os programas do Conselho Municipal estejam contemplados no PPA, garantindo, dessa forma, suporte orçamentário aos seus objetivos de construção de uma verdadeira Política Municipal de Proteção Integral para Crianças e Adolescentes.

Esclarecemos que estas orientações destinam-se especialmente aos Conselhos Municipais, que devem contar com a participação dos Conselhos Tutelares, mas poderão servir, igualmente, aos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este material está disponível no site www.proconselhobrasil.org.br.

Esperamos, desta forma, somar esforços juntamente com os conselhos de todo o País para a promoção, defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros.

Ministro Nilmário Miranda
Secretaria Especial de Direitos Humanos

1. Nome fantasia, consagrado pelo uso, dado aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, previstos pelo Art. 88, da Lei Federal 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO I

PLANO PLURIANUAL – PPA: INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS JUSTAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

1 - INTRODUÇÃO

A redação final do caput do artigo 227 da Constituição Federal de 1988, condensando em seu corpo os preceitos fundamentais da Declaração Universal dos Direitos da Criança, praticamente resumiu tudo o que precisava ser dito, em nível de Constituição: **"É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão"**.

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

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

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

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

Para dar concretude ao modelo de **democracia participativa** previsto no art. 204, II c/c 227, § 7º da nova Carta Política, o Estatuto estabeleceu, no art. 88, as seguintes diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas da sociedade, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III -

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V -

VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

O adequado funcionamento dos **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA** – pode assegurar a todos os cidadãos o instrumento legal imprescindível à concretização do direito de participar da formulação e controle das políticas municipais de atendimento à infância e juventude, segundo o modelo de **democracia participativa**.

Os Conselhos de Direitos têm a atribuição de formular políticas de proteção integral para crianças e adolescentes dos municípios e, para isso, devem participar ativamente do processo orçamentário para fazer valer o princípio constitucional da absoluta prioridade na efetivação dos direitos desse segmento. Trata-se de verdadeiro poder-dever institucional dos Conselhos de Direitos, com a colaboração dos Conselhos Tutelares, que não podem se furtar de intervir neste momento crucial para a materialização da garantia de prioridade absoluta preconizada pela Constituição Federal. Aqui, vale lembrar que uma das funções dos Conselhos Tutelares é justamente **assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente**, conforme artigo 136, inciso IX, do ECA.

A atuação dos Conselhos não deve se restringir à elaboração do Plano de Ação². O Plano Municipal de Atendimento é o documento que, baseado nos diagnósticos apurados pelos conselheiros, através de um amplo processo de debates com o Poder Público e os diversos segmentos da sociedade, indica as principais demandas da área da criança e do adolescente e propõe as ações e programas necessários para atendê-las. O Plano Municipal de Atendimento, portanto, deve ser construído coletivamente

2. Vide Capítulo II: Plano de Ação e Plano de Aplicação dos Recursos do FIA.

e, mais que isso, deve ser elaborado de acordo com as realidades locais e a disponibilidade de recursos financeiros para atendimento às respectivas políticas setoriais, nas áreas de saúde, educação, assistência social, etc.

É preciso identificar os temas de maior carência no município. Há creches suficientes? Há necessidade de programas de abrigo, medidas socioeducativas, programas de orientação e apoio sociofamiliar, combate à mortalidade e desnutrição infantil, trabalho infantil e exploração sexual, prevenção da gravidez na adolescência, profissionalização, ações específicas para crianças e adolescentes com trajetória de rua, combate à evasão escolar, violência doméstica, drogas? Cada município tem suas peculiaridades e é preciso conhecê-las para, então, propor soluções de caráter preventivo e curativo.

Portanto, o **Plano Municipal de Atendimento** deve ser o resultado de todo um processo de planejamento e interlocução com a sociedade (que deverá ser chamada a opinar sobre as prioridades) e o Poder Público (que deverá opinar sobre as prioridades, mas principalmente ser chamado a destinar dotações orçamentárias suficientes e privilegiadas para as crianças e adolescentes, em todas as áreas e, especialmente, para o Fundo Municipal), cabendo ao CMDCA o papel de coordenar esse processo e extrair dele os subsídios necessários à elaboração do PPA.

Quanto ao aspecto formal, enquanto documento, o Plano Municipal de Atendimento deve conter, no mínimo, os seguintes componentes: apresentação, diagnóstico das demandas e dos programas/ações existentes (mencionando os indicadores sociais disponíveis), objetivos, prioridades e estratégias, recursos humanos, materiais e financeiros, avaliação. Deve estipular metas e prazos para serem alcançados, tudo com razoabilidade e respeitando os critérios da viabilidade e do bom senso.

Tratando-se de um documento propositivo, **deve ser elaborado e encaminhado ao Poder Executivo antes da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – (em regra até o final do primeiro semestre de cada ano)**, de modo que as prioridades estabelecidas pelo Conselho de Direitos sejam efetivamente contempladas no orçamento. Decorre, daí, a necessidade do Conselho manter as gestões junto ao Poder Executivo e Câmara Municipal, para que o Plano Municipal de Atendimento seja respeitado como produto de um processo democrático e, por isso, devidamente incluído na LDO e respectiva Lei Orçamentária Anual – LOA.

Portanto, o momento da elaboração do Plano Plurianual – PPA –, quando são construídas as políticas municipais a serem desenvolvidas nos próximos quatro anos, é a maior oportunidade, dentro do ciclo de gestão municipal, para o **estabelecimento de uma verdadeira política de proteção integral para a criança e o adolescente, cuja execução depende de obrigatória previsão nas leis orçamentárias.**

2 - ENTENDENDO O ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é o documento que contém as informações sobre todos os recursos de que

o Poder Público dispõe em termos de receitas e despesas. Da mesma forma que em um orçamento doméstico, o registro de recursos é feito para definir um programa de trabalho, neste caso, anual, mostrando as prioridades e a destinação destes recursos. No âmbito municipal, a prefeitura faz o orçamento para um período de 12 meses e envia-o à Câmara de Vereadores para apreciação, antes de iniciar o ano. Ao mesmo tempo em que evidencia uma política econômico-financeira, **o orçamento municipal constitui uma estimativa das receitas que serão auferidas e despesas a serem realizadas durante o ano de sua vigência.**

Como os recursos são limitados, a previsão das despesas correspondentes define-se através da **priorização das ações governamentais**. Para definir as prioridades, é preciso diagnosticar e discutir as demandas mais importantes, de modo a fazer constar do orçamento recursos correspondentes às despesas que sejam realmente necessárias para o bem da comunidade.

Este processo de priorização pode ocorrer em duas etapas.

Primeiramente, no âmbito interno da administração pública, os agentes municipais, em suas respectivas áreas de atuação, discutem diagnósticos, avaliam o custo-benefício das ações e consideram as diretrizes do prefeito eleito, geralmente expressas no documento do seu programa eleitoral de governo. Nesse momento, o orçamento assume a face de planejamento da administração municipal e todos os órgãos públicos atuam no sentido de fazer com que os seus planos de trabalho sejam contemplados.

Num segundo momento, o processo de priorização envolve as negociações do governo com a sociedade. É o momento de fazer valer a democracia participativa. Os diversos atores da sociedade, representados por associações comunitárias, partidos, sindicatos e empresários, se encontram das mais variadas formas com os representantes da administração municipal, apresentando suas reivindicações e buscando uma definição para o seu atendimento. Ocorre que, enquanto diversos segmentos da sociedade têm a faculdade de decidir "se querem" e "como" participar da discussão do orçamento, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem a **obrigação** de participar e defender a inclusão das ações necessárias à promoção e defesa dos direitos deste segmento, devendo invocar, para tanto, o princípio constitucional da **prioridade absoluta** (art. 227 CF), bem como as diretrizes do art. 4º, § único, alíneas "c" e "d" do ECA, estabelecendo que a **garantia de prioridade** compreende a **preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas**, bem como a **destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude**.

Essa negociação pode ser mais ou menos democrática, dependendo da postura de cada governo e da capacidade de mobilização da comunidade.

A Constituição de 1988 definiu um caminho para se fazer o Orçamento, constituído de um conjunto de três leis interligadas e vinculadas entre si, de cuja elaboração o Conselho Municipal pode e deve participar:

- **Plano Plurianual (PPA)** – Lei prevista pelo artigo 165 da CF³, I, § 1º, que deve ser elaborada e enviada pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até 31 de agosto do primeiro ano do mandato (art. 35, § 2º, I, ADCT)⁴ ou conforme estabelecer cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, prevendo obrigatoriamente investimentos que ultrapassem um ano (art. 167, § 1º, CF) e estabelecendo, para o período de 4 (quatro) anos, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada.
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** – Lei prevista pelo artigo 165, II, § 2º, da CF, chamada abreviadamente de LDO, que deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental, até 15 de abril de cada ano (art. 35, § 2º, II, ADCT)⁴ ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, estabelecendo, para o período de 1 (um) ano, as metas e prioridades da administração pública, as orientações para elaboração da Lei Orçamentária Anual, as alterações na legislação tributária, a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, a admissão de pessoal, a alteração de carreiras e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- **Lei Orçamentária Anual (LOA)** – Lei prevista pelo artigo 165 da CF, III, chamada abreviadamente de LOA, que deve ser elaborada e enviada ao Legislativo pelos respectivos governos executivos de cada esfera governamental até 31 de agosto de cada ano (art. 35, § 2º, III, ADCT) ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, estabelecendo, para o período de 1 (um) ano, a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

3 - VINCULAÇÃO ENTRE AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS E O PRINCÍPIO AUTORIZATIVO

O PPA estabelece objetivos, diretrizes e metas a serem buscadas ao longo de quatro anos, ao passo que a LDO e a LOA são anuais. Esses diferentes instrumentos legais têm entre si uma **relação de subordinação**, pois as LDOs anuais devem respeitar os limites do PPA e as LOAs devem respeitar as respectivas LDOs. Simplificando, a LDO para um determinado exercício pode estabelecer diretrizes gerais que abrangem algumas partes do PPA, deixando outras para os exercícios seguintes, mas não pode estabelecer metas ou diretrizes que contrariem o PPA ou não estejam nele contempladas. Já a LOA, que se traduz num detalhamento ou especificação da LDO, não pode de forma alguma extrapolar os seus limites.

Por outro lado, a previsão de determinadas ações e programas no orçamento municipal, com as respectivas estimativas de receitas e despesas, não significa a certeza de dinheiro no caixa da prefeitura. A previsão no orçamento não significa obrigatoriedade de execução, pois a possibilidade de mudanças no quadro econômico e fiscal pode ensejar alterações nas previsões do orçamento, inviabilizando a execução do programa de trabalho em sua integralidade.

3. O art. 165 da CF/88 refere-se apenas à administração pública federal, mas a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), torna obrigatória para todos os entes da Federação a elaboração do Plano Plurianual.

4. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



Por isso, as disposições constantes do orçamento têm caráter de mera autorização para realizações, não se constituindo obrigatoriedade. Nesse caso, os montantes e o programa de trabalho definidos no orçamento não constituem valores e ações que devem ser gastos e implementados, mas, sim, **que podem** ser gastos e implementados conforme os limites estabelecidos pela Lei do Orçamento Anual. Esse é um dos princípios básicos que regem o orçamento: o **princípio autorizativo**.

Somente despesas previstas na LOA podem ser realizadas, sendo ilegal qualquer gasto público não previsto no orçamento do respectivo exercício. É assim que funciona: o orçamento autoriza e delimita as despesas, ao mesmo tempo.

Assim, para que os programas e ações para a defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes do município sejam mantidos ou implementados ao longo dos próximos quatro anos, é necessário que sejam devidamente previstos no PPA que será aprovado para o período e, posteriormente, nas LDOs e LOAs referentes a cada ano do quadriênio.

4 - O PLANO PLURIANUAL – PPA

O PPA é o grande plano do governo municipal e da sociedade, com vigência de quatro anos, tendo como fundamento um diagnóstico global do município, sendo construído participativamente. São os compromissos assumidos com a comunidade, para satisfazer progressivamente suas maiores e mais prementes demandas, assegurados numa Lei. Deve-se notar, entretanto, que o Plano não é, por si mesmo, executável. Para tanto, os investimentos e programas contemplados no PPA deverão ser incluídos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual dos exercícios subseqüentes.

4.1 - Objetivos do Plano (PPA):

- estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, por um período de quatro anos;
- desenvolver e aprimorar o planejamento, orçamento e gestão por programas em todos os órgãos da administração municipal;
- tornar públicas as informações referentes à execução dos programas de governo, possibilitando maior e melhor controle quanto à aplicação dos recursos e aos resultados obtidos;
- possibilitar uma participação mais efetiva da sociedade na alocação e gestão dos recursos públicos;
- dotar os administradores públicos de um sistema gerencial estruturado e atualizado;
- criar condições para avaliação e mensuração dos indicadores e dos efeitos destes sobre a realidade municipal.

4.2 - Conteúdo e Forma

A base legal para o planejamento autoriza o município, estado, Distrito Federal ou União a adotar seu próprio modelo de conteúdo e forma de PPA, através de leis, desde que cumpridos os requisitos mínimos do art. 165 da CF, já citado.

Basicamente, o PPA conterá:

- análise da situação econômica e social do município;
- diretrizes, objetivos, prioridades e metas gerais e por órgão e/ou programa;
- demonstrativo das receitas por fonte e das despesas e sua distribuição entre os órgãos e/ou os programas;
- conjunto de ações para atingir os objetivos estabelecidos.

4.3 - Duração e Prazo

O PPA deve ser elaborado no primeiro ano de cada novo governo e fica valendo até o final do primeiro ano do próximo governo subsequente. Ele, portanto, atravessa dois governos. Essa passagem de um governo a outro serve para garantir a continuidade administrativa. Tal orientação tem especial relevância para a área infanto-juvenil, na qual, mais do que em qualquer outra, é fundamental que exista um planejamento estratégico que, uma vez definido pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, permita a paulatina criação de órgãos, programas e estruturas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, que sobrevivam aos mandatos dos governantes.

Cada lei orçamentária (PPA, LDO e LOA) tem prazo para ser elaborada. Portanto, é preciso ficar atento aos prazos, os quais podem estar fixados na Lei Orgânica Municipal. Quando esta for omissa em relação a essa matéria, devem ser observados os prazos estabelecidos pela CF para a União, que são os seguintes: até o final de agosto, para o Executivo enviar ao Legislativo, e até 15 de dezembro para a devolução ao Executivo (art. 35 do Ato das Disposições Transitórias da CF). Além disso, deve-se estar atento para os prazos internos fixados tanto pelo Executivo (uma vez que vários órgãos devem interferir no processo), como no Legislativo, obedecendo aos prazos para emendas, quando necessárias.

BASE LEGAL

- O art. 165 da CF – Constituição Federal –, institui o PPA e o define, segundo elementos apresentados no item anterior.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), reforça vínculos específicos de integração do PPA com LDOs e LOAs. "O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual...". Ao exigir que toda a criação de despesa seja acompanhada de declaração mostrando a compatibilidade com o plano plurianual, torna obrigatória a sua elaboração em todos os municípios (art. 16, II).
- O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) fala sobre orçamentos e gastos públicos, destacando que "No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal" (art. 44).
- Importante, ainda, verificar a existência de dispositivos a respeito do PPA na Lei Orgânica do município.

5 - O CMDCA E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A garantia de prioridade absoluta à criança e ao adolescente importa na destinação, em caráter privilegiado, dos recursos orçamentários que se fizerem necessários à implementação dos órgãos, serviços, estruturas e programas de atendimento à população infanto-juvenil, nos exatos termos do preconizado pelo art. 4º, par. único, alíneas "c" e "d", do ECA.

Os princípios, direitos e estruturas de atendimento previstos no ECA podem ser apenas louváveis intenções sem o suporte do orçamento. Traçar políticas, sem disponibilidade financeira, pode tornar-se um exercício de mera "ficção".

Se o Conselho Municipal quer cumprir com suas atribuições e deseja que os recursos destinados para as crianças e os adolescentes tenham uma aplicação transparente, efetiva e eficaz, é estratégico – e também prioritário – entender e participar do processo orçamentário dos municípios.

6 - A PARTICIPAÇÃO DO CMDCA NA DISCUSSÃO E TRAMITAÇÃO DO PPA

O PPA é desenvolvido em quatro ciclos: **elaboração, aprovação, execução e controle**. Qual deve ser a participação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente em cada uma dessas fases?

6.1 - Elaboração

A **elaboração da proposta** é a fase em que o Poder Executivo formula as políticas, as prioridades e estratégias, bem como define os programas a serem implementados e/ou ampliados, com a previsão das receitas e das despesas.

Para essa fase, é imprescindível conhecer a realidade local, as maiores demandas e deficiências estruturais existentes, bem como a realidade financeira do município. Para tanto, o Conselho de Direitos deve participar e buscar subsídios junto aos debates, conclusões e propostas apresentadas quando das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como chamar à discussão o Conselho Tutelar (CF. art. 136, inciso IX, do ECA), Justiça da Infância e da Juventude, Ministério Público, representantes dos setores de planejamento e finanças do município.

Nesse sentido, o Conselho de Direitos deve recorrer ao diálogo, mobilização e articulação, para fazer valer sua prerrogativa institucional e a **absoluta prioridade** assegurada à criança e ao adolescente.

As diretrizes e metodologia devem seguir as adotadas pelo governo do município, estabelecidas na legislação municipal, mas é recomendável que os seguintes atributos sejam detalhados na proposta do PPA:

- denominação do programa;
- objetivo;
- meta;
- indicadores;
- ações;
- valor.

Os demais itens dos programas podem ser considerados gerenciais, o que conferirá ao PPA o mínimo de flexibilidade.

A proposta do Conselho deve ser encaminhada ao órgão do município responsável pela elaboração do PPA, geralmente a Secretaria de Planejamento ou de Finanças. Para que essa proposta seja consolidada e validada, é fundamental que a **prioridade absoluta** seja também compreendida e assumida pelo governo como **prioridade orçamentária** (ECA, art. 4º).

Tanto a Constituição Federal como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade asseguram a participação popular, através de audiências e debates, durante a elaboração do PPA, que deve ter ampla divulgação, para que todos tenham acesso.

O Conselho de Direitos pode e deve assumir uma postura ativa no processo de elaboração do PPA, organizando reuniões públicas para discussão dos temas que afetam as crianças e adolescentes do município e convidando o prefeito e demais responsáveis pela oferta de determinados serviços públicos essenciais para que apresentem suas propostas e esclareçam o que está sendo feito e o que pretendem fazer, mostrando os dados e informações que embasem suas posições. Ao mesmo tempo, outros atores do sistema de garantias local, tais como as entidades e programas não-governamentais de atendimento, associações, colegiados de escolas, Ministério Público, Judiciário, conselheiros tutelares e população em geral, inclusive as próprias crianças e adolescentes, devem ser chamados para apresentarem suas demandas e seus pontos de vista.

Através desses debates, o Conselho poderá identificar as prioridades a serem incluídas no PPA, nas áreas de saúde, educação, assistência social e outras demandas existentes no município. Por exemplo, poderá aferir se há necessidade de implementação de um maior número de vagas em creches e pré-escolas, se há necessidade de programas de medidas socioeducativas, programas de orientação e apoio familiar, programas de tratamento para toxicômanos, programas de abrigo, programas de combate à desnutrição e mortalidade infantil, profissionalização para adolescentes, programas de orientação sexual e prevenção da gravidez na adolescência, ações específicas para criação de alternativas de lazer e prática de esportes em certas comunidades, atendimento às vítimas de violência doméstica, exploração e abuso sexual, trabalho infantil e outras formas de violência e exploração, isso para citar apenas algumas das demandas que mais comumente ocorrem na maioria dos municípios brasileiros. Aliás, a falta de previsão de recursos suficientes para manutenção adequada dos Conselhos Tutelares e dos próprios Conselhos de Direitos é um problema que também afeta a maioria dos municípios e merece constar da pauta de discussão do PPA, de modo a permitir que, num futuro próximo, esses órgãos possam efetivamente contar com apoio de pessoal e estrutura de equipamentos suficientes, tais como sede digna e adequada, telefones, fax, computadores, internet, mobiliário, apoio de veículo com motorista e, também, uma remuneração para os conselheiros tutelares que seja digna e compatível com funções equiparáveis da administração municipal.

6.2 - Aprovação

Depois de formatado, o projeto de lei do PPA é enviado à Câmara de Vereadores, com uma mensagem do prefeito.

O Conselho de Direitos precisa acompanhar a discussão e votação do projeto de lei para que seu Plano não sofra cortes. Se a proposta enviada pelo Poder Executivo não corresponder à elaborada pelo Conselho, poderão ser apresentadas emendas através do relator ou de algum vereador ou, ainda, emendas populares. É o papel político do Conselho.

A legislação obriga o Legislativo a também promover debates, audiências e consultas públicas para a aprovação do PPA, obedecendo ao princípio da transparência (Estatuto da Cidade, art. 44). É preciso estar atento, pois trata-se da construção de novos conceitos para a administração pública e a sociedade.

Após a aprovação pela Câmara, a Lei do PPA é promulgada pelo prefeito e publicada.

6.3 - Execução

A execução do PPA se viabiliza por meio da elaboração da LDO e LOA (LRF, arts. 5º e 16). As diretrizes, investimentos e programas do PPA, para a sua realização, devem ser inseridos nessas leis. Por isso, o Conselho deve familiarizar-se com todo o ciclo orçamentário para viabilizar financeiramente a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Nesse sentido, durante o quadriênio de vigência do PPA, o CMDCA deverá acompanhar a elaboração e aprovação anual da LDO e da LOA, para que as prioridades estabelecidas no PPA sejam concretizadas, seguindo os mesmos procedimentos indicados acima, quando da elaboração e aprovação do Plano Plurianual.

É preciso ficar atento e acompanhar, pois tanto o PPA como a LOA podem ser alterados, mesmo durante o período de execução, através de leis ou de Créditos Adicionais. O Conselho de Direitos também poderá acionar esses mecanismos, havendo necessidade.

6.4 - Controle e Avaliação

A avaliação do PPA levará em conta o desempenho do conjunto dos programas de cada área de atuação do governo, em relação aos macroobjetivos do plano e a execução física e financeira das metas. Essa análise dos resultados visa a subsidiar a elaboração da LDO e da LOA, bem como eventuais alterações do próprio PPA.

O Conselho deverá avaliar continuamente os planos e programas, visando a aferir a consecução dos objetivos e metas.

O controle orçamentário é exercido, segundo a legislação, mediante o controle interno do Poder Executivo e controle externo da Câmara e do Tribunal de Contas.

O Conselho e a sociedade civil têm o direito e o dever de exercer o controle social da execução orçamentária. Isso está assegurado na legislação. O Poder Executivo está obrigado a publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e, ainda, as versões simplificadas desses documentos (Lei Complementar 101/2000, arts. 9º, par. 4º, 48, 49 e 52). Quanto ao FIA, é obrigatório o registro próprio dos recursos a ele vinculados, de modo que

a disponibilidade de caixa, receita e despesa, fique identificada de forma individualizada (Lei Complementar 101/2000, art. 50, inciso I).

Mas o controle social não visa a apenas analisar documentos, mas a verificar de fato como os recursos são aplicados e quais são os reais beneficiados. Trata-se do controle social de gestão, que é a democracia participativa no campo das finanças públicas.

É tarefa do Conselho Municipal (ECA, arts. 88, IV, 216 e 260), com a participação do Conselho Tutelar (ECA, art. 136, IX), trabalhar para que as receitas previstas na LOA sejam efetivamente disponibilizadas e executadas.

7 - O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PPA

É fundamental que o Plano de Ação, bem como o Plano de Aplicação⁵ dos recursos do Fundo da Infância e da Adolescência, elaborados pelo Conselho, estejam contemplados no PPA.

Aquilo que não estiver previsto no PPA será bem mais difícil de ser realizado. As Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias anuais devem ser elaboradas de forma compatível com o Plano Plurianual (LRF, art. 5º).

Vale destacar que os recursos orçamentários destinados à criação e/ou adequação de estruturas, implementação e/ou ampliação de programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias devem constar, prioritariamente, de dotação própria dos órgãos da administração pública encarregados de sua execução, não sendo necessária sua destinação ao Fundo para a Infância e Adolescência – FIA.

Assim sendo, um programa de tratamento para drogadição, por exemplo (CF. art. 101, inciso VI, do ECA e art. 227, § 3, inciso VII, da CF), deve ser custeado com recursos próprios do orçamento dos órgãos responsáveis pelo setor de saúde; um programa de apoio e promoção à família (CF. arts. 90, incisos I e II, e 129, inciso I, do ECA e art. 226, caput e § 8, da CF), deve ser custeado com recursos próprios da área da assistência social e assim por diante, devendo, cada órgão da administração, arcar com uma parcela de recursos para a implementação e manutenção das políticas públicas correspondentes, servindo os recursos captados pelo FIA para o financiamento de ações complementares.

As fontes de recursos do Fundo são várias, destacando-se as próprias dotações orçamentárias do Executivo municipal, doações de pessoas físicas e jurídicas incentivadas ou não, doações de bens, multas administrativas, transferências dos governos federal e estadual, percentual sobre taxas, contribuições resultantes de campanhas de arrecadação de fundos e o saldo positivo apurado no balanço, que será transferido para o exercício seguinte.

5. Vide Capítulo III: Plano de Ação e Plano de Aplicação dos Recursos do FIA.

8 - ORÇAMENTO CRIANÇA

O Orçamento Criança é o "**Conjunto de atividades e projetos previstos em orçamentos públicos que se destinam, exclusiva ou prioritariamente, a crianças e adolescentes**" (IPEA).

É a elaboração de uma peça orçamentária própria, a partir e dentro das leis que criam os orçamentos públicos (PPA, LDO e LOA). Não se trata da construção de um orçamento paralelo, pois os orçamentos públicos devem ser únicos, mas, sim, de especificar e evidenciar, dentro dessas leis, quais as ações e os montantes de recursos destinados.

Tem a finalidade de dar visibilidade, nos orçamentos, à medida em que foi atendida a **prioridade absoluta** estabelecida na Constituição e no ECA.

O Orçamento Criança pode ser organizado por uma comissão integrada por membros do Poder Executivo, Câmara de Vereadores, Ministério Público, Conselho Tutelar, Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de outras organizações, sob a coordenação do Conselho Municipal de Direitos, tendo como objetivos:

- a) identificar as ações governamentais, presentes nas leis orçamentárias, destinadas às crianças e aos adolescentes;
- b) evidenciar o grau de prioridade dada à infância e à adolescência nas diferentes políticas sociais (saúde, educação, assistência, cultura...);
- c) comparar as principais demandas das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e de outros órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, com as estruturas e programas existentes;
- d) monitorar o fluxo de recursos, receitas e despesas;
- e) contribuir na avaliação da gestão dos programas;
- f) demonstrar eventuais superposições ou omissões.

O PPA é um instrumento fundamental e privilegiado ao alcance do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para a construção, no município, do Orçamento Criança.



© 2005 THE AUTHOR
JOURNAL COMPILATION © 2005 BLACKWELL PUBLISHING LTD



A Lei 4320/54, que define os fund

A destinação dos recursos, segundo a Reso

exclusão social voltadas a segmentos, comunidades, entre outros, devem ser resolvidos pelas políticas setoriais com seus fundos próprios (assistência, saúde), já que possuem o mesmo instrumento de facilitação gerencial de recursos públicos.

Conseqüentemente, o FIA não deveria financiar políticas setoriais, mas garantir programas ou serviços que visem ao atendimento aos direitos ameaçados ou violados de crianças e adolescentes.

A título de sugestão, tendo por base os critérios mencionados anteriormente, podemos apontar alguns itens de despesas a serem custeadas pelo FIA:

- **Incentivo à Guarda e Adoção:** cumprindo o artigo 260 do ECA, esta é a única despesa obrigatória do FIA. O incentivo poderá ser feito através de campanhas e eventos;
- **Programas e Projetos:** para atender crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social como os usuários de substâncias psicoativas (drogas), vítimas de maus-tratos, meninos(as) de rua, entre outros;
- **Estudos e Diagnóstico:** o CMDCA poderá financiar, utilizando o FIA, as pesquisas que julgar necessárias à efetivação do atendimento integral aos direitos;
- **Formação de Pessoal:** conselheiros de direitos, conselheiros tutelares, além de profissionais envolvidos com os direitos da criança e do adolescente precisam ser qualificados para que trabalhem de acordo com as orientações do ECA;
- **Divulgação dos Direitos da Criança e do Adolescente:** as crianças, as famílias e a comunidade precisam conhecer o ECA;
- **Reordenamento Institucional:** como não temos ainda todos os órgãos e programas trabalhando conforme define o ECA, é preciso que estes sejam reordenados, isto é, transformados, atualizados, de acordo com os princípios previstos na Lei.

3 - PLANO DE AÇÃO E PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FIA

O § 2º do artigo 260 do ECA estabelece que **os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado, na forma do art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.**

Já o artigo 88, inciso IV, vincula os fundos nacional, estaduais e municipais aos respectivos Conselhos de Direitos, decorrendo da combinação destes dispositivos a responsabilidade destes órgãos com relação à gestão destes fundos especiais.

Porém, quando se diz que o Conselho de Direitos é o responsável pela gestão do Fundo, isso não significa que os conselheiros devem administrar diretamente os recursos, decidindo sua destinação e assinando os cheques. Na verdade, a operacionalização é atribuição dos setores técnicos do poder executivo, a quem cabe a responsabilidade pelos trâmites burocráticos referentes ao registro das receitas e movimentação geral dos recursos do Fundo.

Mas a administração deve seguir estritamente as diretrizes fixadas pelo Conselho de Direitos para a movimentação dos recursos do Fundo, basicamente através de dois instrumentos: **Plano de Ação e Plano de Aplicação**, que consolidam as deliberações do Conselho de Direitos a respeito das ações consideradas prioritárias.

3.1 - O Plano de Ação é o instrumento que, baseado nos diagnósticos apurados pelos conselheiros, indica as principais demandas de ações de atendimento, especialmente na área de proteção e de aplicação das medidas socioeducativas. Vale ressaltar que as prioridades estabelecidas pelo Plano de Ação devem estar refletidas no Plano Plurianual.

3.2 - O Plano de Aplicação é outro instrumento de gestão do Fundo que também deve ser elaborado pelo CMDCA e enviado ao Poder Executivo antes da aprovação do orçamento do município, a fim de que seja nele incluído. Trata-se de um documento restrito aos recursos do Fundo Municipal, cuja destinação lhe compete definir.

O **Plano de Aplicação** deve ser elaborado de acordo com as diretrizes fixadas no Plano de Ação, tendo como finalidade detalhar a distribuição dos recursos do Fundo por **área prioritária**, fixando as estimativas de receitas e previsão de despesas para cada uma dessas áreas. Também aqui o Conselho deve consultar os diversos segmentos da sociedade e negociar com a administração municipal a viabilidade futura de disponibilização dos recursos financeiros a que se comprometer o município. Quanto às demais estimativas de receitas – a serem especificadas no Plano –, deverão ser analisadas à luz da experiência e realidade de cada município, mediante avaliação do potencial de doações de pessoas físicas e jurídicas, arrecadação de multas administrativas, transferências dos governos estadual e federal e outras possíveis receitas.

Não é permitido, em hipótese alguma, que a administração municipal lance mão dos recursos do Fundo ou os retenha em afronta ao **Plano de Aplicação** aprovado e encaminhado pelo CMDCA. Aliás, qualquer liberação de recursos do Fundo deve ser precedida de autorização do Conselho, pois somente o Conselho tem legitimidade para decidir qual projeto, ação ou programa deve ser aprovado, em consonância com o Plano de Aplicação vigente.

Por fim, não basta que o Conselho de Direitos elabore o Plano de Ação e de Aplicação, sendo sua responsabilidade acompanhar as ações, ou seja, acompanhar a execução das ações propostas e avaliar os respectivos resultados.



CAPÍTULO III

ORIENTAÇÕES AOS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOBRE A DECLARAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS (DBF)

1 - ESCLARECIMENTOS GERAIS

- A partir de 2003, através da Instrução Normativa Nº 311/03, a SRF instituiu a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), e seu Programa Gerador, que deverá ser apresentada pelos Conselhos Municipais, Estaduais, Distrital e Nacional, até o último dia útil do mês de março, em relação ao ano-calendário anterior, por intermédio da internet.
- O descumprimento destas determinações, além de trazer complicações aos doadores, sujeita os Conselhos a multas conforme art. 6º da IN nº 258 da SRF.
- O programa e as instruções para preenchimento da DBF estão disponíveis na internet, no endereço: <http://www.receita.fazenda.gov.br>. A seguir, as instruções, com orientações passo a passo.

2 - PASSO A PASSO

2.1 - Primeiro Passo

Os Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes deverão providenciar lista com dados das doações recebidas no ano-base, conforme sugestão abaixo:

CPF OU CNPJ DO DOADOR	NOME OU RAZÃO SOCIAL DO DOADOR	DATA DO DEPÓSITO	VALOR	TIPO DA DOAÇÃO* (EM ESPÉCIE OU BEM)

*EM ESPÉCIE = DOAÇÃO EM DINHEIRO. BEM = VALOR DO BEM DOADO.

Recibo

LEMBRETE: esses dados também serão úteis para a necessária emissão de recibos referentes às doações de pessoas físicas e jurídicas recebidas pelos Fundos.

O recibo padronizado deve conter:

- a) Número de ordem.
- b) Nome e CPF ou CNPJ do doador.
- c) Data e valor efetivamente depositado no fundo.
- d) Nome, inscrição no CNPJ e endereço do conselho emiteente.
- e) Assinatura do responsável (Ordenador de Despesa).

2.2 - Segundo Passo

Localizar o CNPJ ao qual está vinculada a conta do Fundo da Infância e Adolescência – FIA –, onde foram depositadas as doações, bem como o CPF do responsável pelo CNPJ.

2.3 - Terceiro Passo

Fazer o download (baixar programa) do Programa de Declaração de Benefícios Fiscais – DBF – na internet, seguindo os seguintes passos:

A - acessar o site da Receita Federal www.receita.fazenda.gov.br e clicar nos seguintes *links*: [Declarações / Declarações da Pessoa Jurídica / DBF – Declaração de Benefícios Fiscais](#);

B - ao clicar no link, aparecem duas opções: a primeira, traz orientações gerais sobre a DBF. A segunda, traz o programa para download. Clique na segunda opção;

C - ao clicar na segunda opção, aparecem duas alternativas. Uma, para salvar no disco rígido (recomendada) e, outra, para salvar em disquetes. Escolha a opção salvar no disco rígido;

D - clique no link [InstaladorDBF.EXE \(9.928 KB\)](#);

E - siga os procedimentos sugeridos pelo próprio programa. No final, o programa informará sobre o sucesso ou não do download;

F - clique em "abrir" para instalar o programa e siga o passo seguinte.

Obs.: caso tenha sido apertado o botão "fechar", localize o arquivo Instalador DBF.exe (o mesmo que foi baixado na internet), no local salvo anteriormente, e dê um duplo clique sobre o mesmo. A partir daí, siga as instruções do passo seguinte.

2.4 - Quarto Passo

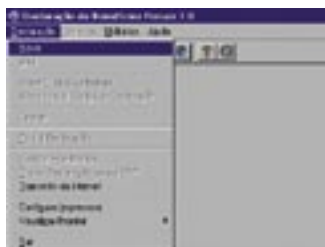
Instalar o Programa DBF no computador.

Com o programa aberto, o computador iniciará a instalação do mesmo, bastando seguir os procedimentos sugeridos. Ao final, o programa informará sobre o sucesso ou não da instalação.

Obs.: após a instalação do programa, é necessário reiniciar o computador.

2.5 - Quinto Passo

Abrir o programa e inserir os dados.



A - Ao instalar o Programa, é criado um ícone na área de trabalho (DBF – versão 1.0), vá até ele e clique duas vezes. Então, aparecerá a janela aqui exemplificada. Clique em "Declaração" e depois em "Nova".

B - Preencha os dados cadastrais do Declarante, conforme exemplo demonstrado.

Observações:

B.1 - Ano-calendário:

ano a que se refere a declaração – ano-base.

B.2 - CNPJ:

insira aqui o número do CNPJ ao qual é vinculada a conta do Fundo (conforme 2º passo).

B.3 - Nome Empresarial: razão social do CNPJ.

B.4 - Fonte Declarante: nome do Conselho.

B.5 - Endereço: do Conselho.

B.6 - Representante Legal: nome e CPF do responsável pelo CNPJ⁷.

B.7 - Após preencher todos os campos, clique em salvar.

C – Automaticamente, aparecerá a janela para lançamento das doações recebidas. Lance os dados dos doadores no formulário, de acordo com a lista dos dados sobre as doações recebidas sugeridas no primeiro passo.

Observações:

C.1 - CPF/CNPJ: do doador.

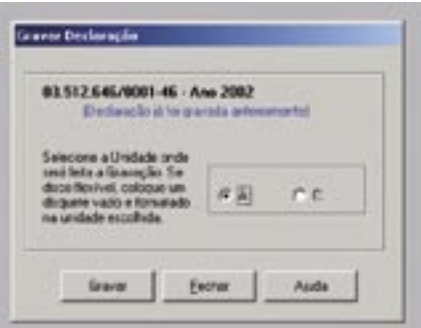
C.2 - Após preencher todo o formulário, clique em salvar.

C.3 - Para lançamento de nova doação, clique no botão + (incluir doação). Será aberto um novo formulário em branco.

Caso alguma declaração salva esteja com algum dado errado, deve-se localizá-la, clicar no botão - (excluir doação) e abrir novo formulário para refazê-la.

7. Em muitos casos, o CPF é do prefeito ou secretário de anos anteriores. Se necessário, atualizar o cadastro do CNPJ para possibilitar a recepção da declaração. Para saber como atualizar o cadastro do CNPJ, consulte o site www.receita.fazenda.gov.br. Clique nos seguintes links: CNPJ / Orientações / Alteração Cadastral de Matriz ou Filial.

G – Será aberta a janela com opção para gravação em disquete "A:" ou no disco rígido "C:". Selecione sua opção e clique em gravar.



H – O programa indicará o sucesso da gravação. Clique em OK.



I – Após gravar a declaração, clique em "Declaração" e, depois, em "Transmitir via Internet". Escolha o arquivo e clique em "transmitir". Será gerado um comprovante de entrega eletrônico que será gravado em seu computador.

