

Os Tribunais de Contas e os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Flavio C. de Toledo Jr.,
Sérgio Ciquera Rossi

Ante o crescente quadro de violência de nossos centros urbanos, vêm-se fortalecendo, cada vez mais, a premente necessidade da maior eficiência nas políticas de proteção social, entre as quais as voltadas à criança e ao adolescente.

Naturalmente que, sem recursos financeiros, nem autorização orçamentária (art. 167, I e II, CF), o poder público não realiza as atividades e projetos reclamados por aquelas políticas governamentais.

A teor do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em cada nível de governo, o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) é o braço financeiro dos programas dirigidos a pessoas com até 18 anos de idade (art. 88, IV).

Tendo em mira a possibilidade de se abater do Imposto de Renda as doações voltadas àquele fundo, ante tal isenção fiscal vem elevando-se, consideravelmente, a receita desses mecanismos de financiamento, sobretudo em municípios de grande e médio porte.

Em até 6% (pessoa física) e 1% (pessoa jurídica) do valor devido, as aludidas doações são inteiramente dedutíveis do Imposto de Renda, o que, convenhamos, representa bom atrativo para sua materialização, notadamente em entes estatais com adequadas políticas de atendimento ao menor.

Corroborar esse raciocínio o fato de não mais contar com aquele benefício fiscal as doações feitas diretamente a entidades assistenciais. De outro lado, o doador pode, em vários casos, determinar qual instituição será beneficiada pelas transferências depois realizadas pelo Fundo da Criança e do Adolescente.

À guisa de ilustração, vale dizer que a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), em reunião de 9 de novembro de 2006, recomendou aos bancos filiados que consignem, de forma sistemática, doações aos fundos ora em comento editando, inclusive, cartilha denominada “FEBRABAN pelos Direitos da Criança e do Adolescente” (vide www.febraban.org.br).

Flavio C. de Toledo é Assessor Técnico
Sérgio Ciquera Rossi é Secretário-Diretor Geral e Substituto de Conselheiro
Ambos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Nessa agenda positiva, vem-se multiplicando experiências municipais a consorciar municípios, organizações representativas da sociedade e o Ministério Público. Diante da confiabilidade gerada por essa parceria, os recursos estão afluindo às contas bancárias dos fundos da criança e do adolescente.

Quer de pessoas físicas ou jurídicas, essas doações apenas serão aplicadas nos intuitos objetivados no Estatuto da Criança e Adolescente; caso contrário, o desvio de finalidade pode ensejar improbidade administrativa (art. 10, XI da Lei nº 8.429, de 1992).

Segundo o jurista Mauro Roberto Gomes de Mattos (2006), “a liberação de verba pública deverá seguir a estreita observância das normas pertinentes, para que não ocorra aplicação irregular, vedada por lei [...]”; tanto é assim que “[...] o Código Penal, em seu art. 315, pune o emprego irregular de verbas ou rendas públicas: ‘art. 315 – Dar às verbas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei’”.

Tais doações revestem-se de especial interesse para os órgãos de controle institucional e, lógico, para a instância gestora de tal fundo: o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, tais receitas têm a marca da imprevisibilidade, não se municiando de melhor aparato de acompanhamento, como as tem, por exemplo, as transferências intergovernamentais (ICMS, FPM, IPVA, convênios com valores publicados em *sites* oficiais) e os tributos próprios (IPTU e ISS) que, anualmente, sofrem lançamento tributário.

Não bastasse isso e em face de que tais recursos subvencionam, via de regra, entidades assistenciais, é preciso também verificar, com rigor, a correta aplicação dos recursos por parte dessas instituições não-governamentais.

E aqui comparece outra possibilidade de desvio ou mau uso do dinheiro público. Com efeito, ao finalizar recente auditoria global, o Tribunal de Contas da União verificou irregularidades em 54% dos repasses feitos às organizações não-governamentais. Nesse passo, o relatório do TCU assim consigna:

O que está ocorrendo é uma verdadeira terceirização da execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil, daí descambando para toda sorte de ilícitos administrativos, tais como a burla da exigência do concurso público e de licitações, o uso político-eleitoral dos recursos transferidos, o desvio de recursos para enriquecimento ilícito, entre muitos outros [...] Em geral, os objetos dos convênios não são definidos com precisão, as metas são vagas e as irregularidades incluem ainda superfaturamento de preços e notas fiscais frias (FOLHA DE SÃO PAULO, 12/11/2006, caderno A, p. 4).

De seu turno, o controle social exercido, no caso, pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente padece, também, de severa fragilidade operativa.

Nesse cenário fiscal salta aos olhos as deficiências intrínsecas ao controle interno. Na falta de regramento que assegure garantias e independência aos titulares daquele setor, à vista de tal lacuna, a experiência vem nos mostrando crônicas deficiências no funcionamento dessa interna instância. De seu turno, o controle social exercido, no caso, pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente padece, também, de severa fragilidade operativa.

Assim, diante das competências outorgadas em Constituição (art. 71, CF), do aparato há muito instalado e de seus instrumentos coercitivos, os Tribunais de Contas apresentam-se em melhores condições para examinar a aplicação de receitas amealhadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A despeito dessa vital intervenção das Cortes de Contas, o Ministério Público, em cada comarca, deve possuir, a mando do ECA, formas de controle sobre a aplicação do dinheiro do FDCA (art. 260, § 4º).

Em suma, arrecadação em alta, imprevisível e sem meios consagrados de controle, e a aplicação por parte de organizações não-governamentais podem ensejar desvios de receita e inadequada realização da despesa.

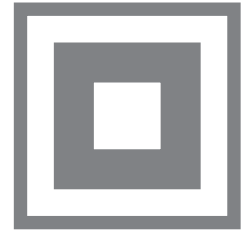
Nesse diapasão, os Tribunais de Contas precisam aprofundar seus exames em vista dos seguintes fatores:

1. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deixa de enviar à Receita Federal, todo ano, relação informando, uma a uma, as doações arrecadadas, quer em dinheiro, quer em bens móveis ou imóveis (Instrução Normativa nº 86/94 da Secretaria da Receita Federal);

2. inexistência de conta bancária específica para recepcionar as doações;

3. os recibos de doações não apresentam conteúdos mínimos, tais quais: a) número de ordem; b) nome, CPF ou CNPJ do doador; c) data e valor efetivamente recebido; d) CNPJ do FDCA ou o CNPJ do estado ou município;

4. feitas mediante bens móveis ou imóveis, as doações não se fazem preceder de avaliação feita por pessoas desvinculadas da administração (nesse caso, pode-se superavaliar certa doação em bens para favorecer o particular em seu afã de pagar menos Imposto de Renda);



adolescente

5. os critérios para distribuição dos recursos do fundo não se explicitam na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tal como quer o art. 4º, I, “f” da Lei de Responsabilidade Fiscal (a entidade precisa ser certificada pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e pela Associação Brasileira das Entidades Não-Governamentais e fazer prestação semestral de contas), aqui, a modo de exemplificar, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo exige declaração de existência e de bom funcionamento da entidade, lavrada por Autoridade Pública Estadual ou Federal;

6. lei específica não determina, uma a uma, a entidade beneficiada e o respectivo parâmetro de valor (art. 26 da LRF);

7. somente agentes políticos ordenam a despesa (chefe do executivo, secretários, diretores), ou seja, membros do conselho ficam alheios ao processamento da despesa. A teor do art. 80, § 1º do Decreto-lei nº 200, de 1967, ordenador da despesa é o agente público ao qual se incumbe autorizar as fases do empenho e do pagamento da despesa governamental;

8. os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente não se compõem paritários, vale dizer, os segmentos organizados da população não dispõem do mesmo número de assentos que os representantes da Administração (art. 88, II do ECA);

9. em sua contraparte não-governamental, o conselho é integrado, majoritariamente, por parentes dos agentes políticos do município;

10. falta de publicidade quanto ao destino dos recursos . Em modo inverso, vale ilustrar, vários FDCA, por via eletrônica, vêm revelando origem e aplicação de seus recursos;

11. autoridades do município não atestam, formalmente, a correta prestação de contas das entidades assistenciais subvencionadas.

Tecidas essas considerações, necessário ressaltar que os FDCAs nada mais são do que os fundos especiais regrados nos art. 71 a 74 da Lei nº 4.320 de 1964, cuja proteção dos numerários objetiva-se no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A propósito, no direito financeiro pátrio, os fundos especiais têm as seguintes características:

I. Instituem-se mediante lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 167, IX, CF);

II. vinculam determinadas receitas a despesas especiais no programa governamental de trabalho (art. 71 da Lei nº 4.320). Além das já comentadas doações, os FDCA coletam recursos de convênios e de multas pelo descumprimento do ECA (*ex.*: multa a bar que vende bebidas alcoólicas a menores, art. 214 do ECA). De outro lado, os FDCAs só podem aplicar seus recursos em políticas sociais de amparo à criança e ao adolescente, especialmente mediante repasses a entidades não-governamentais. Os empenhos, destarte, onerarão a subfunção 243, Assistência à Criança e ao Adolescente (Portaria nº 42, 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão);

III. dispõem de orçamento específico, chamado **Plano de Aplicação** (art. 2º, § 2º, I da Lei nº 4.320/64). Aqui, importante reproduzir o art. 260, § 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente:

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 disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.

IV. solicitam que as receitas sejam aplicadas, assim como qualquer outra renda governamental, por intermédio de dotações alocadas no orçamento geral da entidade federada (art. 72 do sobredito diploma). Assim, há de se atentar para a absoluta ilegalidade de se fazer **caixa 2** com o dinheiro vinculado a fundos especiais, ou seja, arrecadar e aplicar rendas à margem do processamento normal do dinheiro público (licitação ou dispensa motivada; empenho; liquidação e pagamento);

V. diferente das outras unidades orçamentárias, pertence sempre aos fundos o saldo financeiro do exercício anterior (art. 8º, parágrafo único da LRF). Por isso, a LRF demanda que tal sobra de caixa apresente-se, de forma transparente e individualizada,

nos balanços financeiro e patrimonial do Município (art. 50, I da LRF);

VI. arrecadada a receita do fundo, a dotação correlata não pode ser limitada, contingenciada, congelada; eis aqui uma das obrigações legais a que se refere o § 2º, art. 9º da Lei Responsabilidade Fiscal;

VII. dispõem de normas peculiares de prestação de contas (*ex.*: publicação bimestral de receitas e despesas da educação, conforme art. 72 da LDB ou relatório bimestral de receitas e despesas previdenciárias, tal qual o art. 53, II da LRF, ou ainda, audiência pública, na Câmara de Vereadores, para se mostrar os recebimentos e pagamentos da saúde, a mando do art. 12 da Lei nº 8.689, de 1993);

VIII. por força da legislação específica, somente os fundos previdenciários devem realizar contabilidade apartada; os demais, apesar da produção dos sobreditos relatórios, não precisam consignar todos os balanços e demonstrativos solicitados pela contabilidade pública.

Tal qual todos os outros fundos especiais, o FDCA não dispõe de personalidade jurídica, vinculando-se, política e operacionalmente, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, IV da Lei nº 8.069, de 1990, o ECA).

De fato, assim decidiu, com bom discernimento, o Excelso Pretório: “conflita com a Constituição Federal preceito segundo o qual o Fundo Especial do Tribunal de Justiça é dotado de personalidade jurídica” (ADIn nº 2.123 – ES).

Muito embora não se qualifiquem tal qual entidade jurídica, os fundos especiais têm seu próprio Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), é o que se depreende da Instrução Normativa nº 200, de 2002, expedida pela Secretaria da Receita Federal.

Essa individualização do CNPJ dá maior certeza de aplicação ao doador dos fundos dos direitos da criança e do adolescente.

O grande trunfo dos fundos especiais é a vinculação, a afetação, a **amarração** de certas receitas públicas; aconteça o que acontecer, devem tais rendas ser depositadas na conta bancária específica desses fundos; é bem isso o que os diferencia das outras unidades orçamentárias da administração. De todo modo e tirante os fundos relacionados à saúde e educação, todos os demais não podem atrelar receita de impostos; isso, a teor da vedação contida no art. 167, IV da Constituição.

Sobredito depósito é simples movimentação entre contas bancárias. Do caixa central para a conta própria do fundo; não há aqui que se falar em empenho da despesa orçamentária. Dito de outra maneira, empenhar a favor do fundo gera duplicidades no campo da despesa, pois, depois disso, haverá também o empenho dos gastos efetivamente realizados por tal mecanismo orçamentário-financeiro. Enquanto isso, o recurso financeiro não sai do erário.

Fundos criados em meio à execução orçamentária valer-se-ão da abertura de créditos adicionais especiais (art. da Lei nº 4.320, de 1964), enquanto os que precisam de reforço orçamentário solicitarão créditos adicionais suplementares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Arruda; ALVIM, Eduardo Arruda; TAVOLARO, Luiz Antônio (Coord.). *Licitações e contratos administrativos: uma visão à luz dos Tribunais de Contas*. Curitiba: Juruá, 2006.

FUNDAÇÃO ABRINQ; INESQ; UNICEF. *De olho no orçamento criança*. São Paulo: Fundação ABRINQ, 2002.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada: com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MATTOS, Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa: o direito dos administrados dentro da Lei n. 8.429/92*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.

TOLEDO JÚNIOR., Flávio C. de.; ROSSI, Sérgio Ciquera. *A Lei 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 1. ed. São Paulo: NDJ, 2005.

criança