



administração do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente

Perguntas e Respostas

expediente

Produzido por QCP Consultoria, Projetos e Editora Ltda.

Autoria: Sinoel Batista e Silvia Pacheco

Revisão de Políticas Públicas: Tamara Ilinsky

Crantschaninov e Karina Saes

Revisão de Contabilidade Pública: Luiz Antônio da Silva

Projeto gráfico e diagramação: João Neto

www.qcp.com.br

www.facebook.com/qcpconsultoria/

sumário

Introdução	3
Sobre os fundos especiais	4
O que é um fundo especial?	4
O que é o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fumcad/FIA)?	4
Sobre as características dos agentes públicos e seus vínculos jurídicos	5
O que é um agente público?	5
Dos tipos de agentes públicos	5
O que é um agente político?	5
O que é um empregado público?	6
O que é um servidor público?	6
O que é um prestador de serviço público privado?	6
O que é um cargo de confiança, em comissão ou de livre provimento?	6
O que é um conselheiro?	7
O que é um ordenador de despesas?	7
Sobre o CMDCA	8
O que é um Conselho Municipal?	8
O que é o CMDCA?	8
Sobre o gerenciamento e a administração dos recursos que compõem o Fumcad/-FIA	9
Quais recursos compõem o Fumcad/FIA?	9
Quais são as funções do CMDCA na gestão do Fumcad/FIA?	9
Quem é responsável por administrar os recursos do Fumcad/FIA?	10
O CMDCA pode administrar os recursos do Fumcad/FIA?	10
Resumindo: o que é a gestão do Fumcad/FIA e o que é a administração do Fumcad/FIA?	12
Referências	13

introdução

Este documento apresenta perguntas e respostas sobre a designação de responsáveis pela administração do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fumcad/FIA). A partir dos desafios da gestão do programa Votorantim pela Infância e Adolescência (VIA) e da implementação da Régua de Maturidade (RM), constatou-se a necessidade de formular um documento que esclarecesse essa função.

Para melhor entendimento, se faz necessário comentar os Fundos Públicos, em especial, o Fumcad/FIA, e sobre a figura jurídica do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Parte deste conteúdo foi extraído do Manual Conselhos Municipais das Áreas Sociais, publicado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, em 2010. Também foram compilados textos de fontes diversas, a fim de formatar um material básico de consulta e fácil entendimento aos interessados no tema.

Os dispositivos legais que embasam as observações feitas são:

- Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.
- Lei federal 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre os Orçamentos Públicos, Arts. 71 a 74;
- Lei federal 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Art. 88, Inciso IV;
- Lei federal 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, Art. 2º;
- Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, Art. 80, § 1º;
- Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) 137, de 21 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Art. 8º.
- Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

sobre os fundos especiais

Para entender a gestão estratégica e administração dos fundos especiais, primeiramente vamos conceituá-los.

O que é um fundo especial?

De acordo com a Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, fundo especial é “o produto de receitas específicas que, por lei, se vincula à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

No que diz respeito à organização administrativa, os referidos fundos não demandam estrutura específica, de forma que sua operacionalização efetuar-se-á pela estrutura do órgão ao qual cada fundo esteja vinculado.

De acordo com J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis (1996, p. 133):

o fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.

O que é o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fumcad/FIA)?

O Fumcad/FIA tem natureza especial e é criado e mantido por lei municipal, com recursos do Poder Público e de outras fontes.

A Resolução Conanda 137, de 21 de janeiro de 2010, norteia a criação e o funcionamento dos Fumcads/FIAs, em obediência às regras e aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal (CF/1988), a Lei 8.069, de 1990, e legislação pertinente.

sobre as características dos agentes públicos e seus vínculos jurídicos

Os diferentes papéis que podem ser assumidos pelos agentes públicos dizem respeito às tarefas e responsabilidades de cada um deles. Vamos entender quais são esses papéis para compreender como os agentes relacionam-se com a gestão dos fundos especiais e do Fumcad/FIA.

O que é um agente público?

De acordo com Diógenes Gasparini (2004), os agentes públicos são todas as pessoas físicas que, sob qualquer vínculo jurídico (e alguma vezes sem ele), prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades que estão sob sua responsabilidade. São todas as pessoas que desempenham a função pública, materializando, assim, o exercício da função do Estado.

Os agentes públicos precisam de duas características para serem reconhecidos como tal: a investidura em função pública e a natureza da função.

A definição legal de agente público encontra-se na Lei 8.429/1992, Art. 2º:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Trata-se, pois, de uma categoria que abrange o servidor público, o empregado público, o terceirizado e o contratado por tempo determinado.

Dos tipos de agentes públicos

O que é um agente político?

Ocupante dos primeiros e mais altos escalões do poder público, é investido no cargo por meio de nomeação, eleição, designação ou delegação. É aquele detentor de cargo eletivo, por mandatos transitórios, como os chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, além daquele que exerce cargos de ministros de Estado e de secretários nas Unidades da Federação,

Os chefes do Executivo, membros do Tribunal de Contas, membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, delegados da polícia, defensores públicos, etc., são todos agentes políticos.

O que é um empregado público?

Os empregados públicos são todos os titulares de emprego público da Administração direta e indireta sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, por isso, chamados também de celetistas. Não detêm o direito à estabilidade constitucional, nem ao regime de previdência peculiar.

O que é um servidor público?

Os servidores públicos, ou estatutários, são os titulares de cargo público efetivo e/ou em comissão, com regime jurídico estatutário geral, ou peculiar, e integrantes da Administração direta, das autarquias e fundações públicas com personalidade de Direito Público.

O que é um prestador de serviço público privado?

O prestador de serviço público é aquele ator particular ou privado que recebe por delegação as atividades públicas exercidas pelo Estado. Nesses casos, o particular assume uma posição que é pública, representando o Estado.

A prestação do serviço público pode ser:

- Centralizada – quando o poder público executa serviços, através de seus órgãos, de responsabilidade exclusiva;
- Descentralizada – são os serviços cuja execução foi transferida para empresas estatais ou privadas. A responsabilidade dos entes delegados, portanto, sempre estará submissa à mesma regra que cabe ao poder público, pois estarão executando serviços de natureza pública. São exemplos de prestadores de serviço público descentralizados as empresas concessionárias de linhas de ônibus; distribuidoras de energia elétrica, etc.

O que é um cargo de confiança, em comissão ou de livre provimento?

Os cargos em comissão admitem provimento em caráter provisório e são também de livre nomeação e exoneração (CF/1988, Art. 37, II). Esses cargos são destinados às funções de direção, chefia e assessoramento e a sua investidura dispensa o concurso público. A Emenda Constitucional 19/1998 determina que parte desses cargos deve ser ocupada por servidores de carreira estatutários.

Assim, a diferença entre cargo em comissão e cargo em confiança reside na pessoa que vai ocupar o cargo. Se for servidor efetivo, exercerá o cargo de confiança. Se não ocupa cargo, ou emprego efetivo, será provido no cargo em comissão.

O que é um conselheiro?

É todo indivíduo que integra um conselho, podendo ser agente público, quando representa o governo, ou membro da sociedade civil. Os conselhos são órgãos colegiados que estabelecem as diretrizes, acompanham e avaliam determinada política pública.

O que é um ordenador de despesas?

O Decreto-Lei 200/1967, Art. 80, § 1º, dispõe sobre a organização da Administração Federal, e que o Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

Assim, é possível afirmar analogicamente, no âmbito dos demais entes, que o ordenador de despesas é a autoridade administrativa com competência de ordenar a execução de despesas orçamentárias, como a emissão de notas de empenho e autorização para liquidação de despesas; inclusive com as responsabilidades funcional e pessoal, em caso de conivência, de irregularidades na aplicação de recursos.

O ordenador de despesas não é um mero signatário de documentos. O servidor terá essa atribuição definida pelo cargo que ocupa, isto é, detém o poder exclusivo devido às suas atribuições emanadas de regulamentos ou estatutos e terá sempre a obrigação de prestar contas dos atos que ordenar. Existem dois tipos de ordenadores de despesas: o originário ou primário, como é o caso dos prefeitos, dirigentes de órgãos da administração pública, secretários, etc.; e o secundário, que são as pessoas nomeadas por esses dirigentes primários, com conhecimentos específicos em contabilidade e finanças públicas, e revestido dessa autoridade para operacionalizar as despesas orçamentárias de modo transparente.

Todos os ordenadores de despesas estão sujeitos ao controle interno exercido pela contabilidade e auditoria do órgão; e externo, que é exercido pelos Tribunais de Contas.

sobre o cmdca

O CMDCA é o órgão ao qual se vincula o Fumcad/FIA. Nesta seção, vamos apresentar uma definição de Conselho Municipal e de CMDCA, para especificar sua natureza e suas funções.

O que é um Conselho Municipal?

Órgão colegiado, estabelece as diretrizes; acompanha e avalia determinada política pública. Deve estar vinculado ao órgão da Administração Pública mais diretamente ligado aos seus objetivos, e sua criação é de responsabilidade do Executivo municipal.

O que é o CMDCA?

Do ponto de vista do Direito Administrativo, o órgão classifica-se como pertencente à Administração Pública direta municipal (Poder Executivo).

É um órgão estatal especial (não é só governo, nem somente sociedade civil), isto é, são espaços públicos institucionais compostos de forma paritária por agentes públicos (representantes governamentais e não governamentais), e seus atos são emanados de decisão coletiva e não de agente único. São instituições inovadoras em sua natureza jurídica, que formulam, monitoram e avaliam as políticas que asseguram os direitos de crianças e adolescentes.

O CMDCA dá as diretrizes, acompanha e avalia as políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, assim como promove os direitos estabelecidos no ECA; fixa critérios de utilização por meio de planos de aplicação do Fumcad/FIA e acompanha a sua execução.

sobre o gerenciamento e a administração dos recursos que compõem o fumcad/fia

Depois de esclarecidos esses diversos conceitos, podemos definir quais são as diferenças entre gestão e administração do Fumcad/FIA, para determinar quais atores devem ser responsáveis por essas tarefas.

Para conduzir este raciocínio, primeiramente definiremos a composição de recursos do Fumcad/FIA.

Quais recursos compõem o Fumcad/FIA?

O Fumcad/FIA pode ser composto de recursos provenientes de várias origens: de dotação orçamentária intragovernamental; transferências intergovernamentais; penalidades administrativas e multas, por infrações administrativas ou crimes previstos no ECA; rendimento da aplicação de recursos no mercado financeiro e de doações promovidas por pessoas físicas ou jurídicas, tanto nacionais quanto estrangeiras, passíveis de serem deduzidas do Imposto sobre a Renda (IR) e proventos de qualquer natureza.

Assim, todos esses valores, uma vez ingressados no fundo, passam a constituir recursos públicos.

Ressalta-se, ainda, que a existência de um Fundo Especial, paralelo ao cofre da Administração pública municipal, tem o propósito de atingir os princípios da prioridade absoluta, e da destinação privilegiada de recursos desse fundo, assim como estabelecido na Lei 8.069/1990, Art. 4º, Parágrafo único, Alínea "d".

Quais são as funções do CMDCA na gestão do Fumcad/FIA?

Entende-se que a gestão do fundo a ser executada pelo CMDCA deve operacionalizar-se em dois momentos distintos:

- O primeiro, no qual o conselho, por meio de seus membros, discute e delibera acerca da destinação dos recursos do fundo, ou seja, define quais prioridades devem ser atendidas;
- No segundo momento, o conselho determina qual montante de recursos será destinado a cada prioridade anteriormente definida.

A união desses dois momentos vai constituir o plano de aplicação do conselho, necessário para que possa ocorrer a liberação dos recursos existentes no Fumcad/FIA.

Quem é responsável por administrar os recursos do Fumcad/FIA?

Os Fumcads/FIAs, por serem desprovidos de personalidade jurídica (a pessoa jurídica de direito público interno é o município) e não se constituírem em órgãos (o órgão é o conselho), devem obrigatoriamente ser vinculados administrativamente a um órgão do Poder Público.

Tal vinculação vem prescrita no ECA, Art. 88, Inciso IV, e vincula-se ao respectivo CMDCA.

Uma vez criado, o fundo municipal terá vinculação ao CMDCA – entretanto, em atenção a essa determinação, cumpre destacar que essa vinculação não significa que o conselho será o responsável por sua contabilização e escrituração. Significa, sim, que nenhum recurso poderá ter destinação e aplicação sem que tenham sido deliberadas politicamente (e tecnicamente) pelo CMDCA, cuja expressão monetária dar-se-á por meio de um Plano de Aplicação.

O que não se pode perder de vista é que o CMDCA é o gestor estratégico do Fumcad/FIA, ou seja, seu papel é diagnosticar e deliberar sobre o que deve ser executado além de monitorar todas as ações decorrentes das políticas públicas. O CMDCA não detém o poder de ordenar despesas, nem tampouco tem a obrigação de prestar contas dos recursos, já que, por definição, o Fumcad/FIA é uma conta pública, vinculada a uma secretaria que a administração deve indicar. Quando se atribui ao CMDCA a gestão do Fumcad/FIA, não quer dizer que seu presidente, ou um dos seus membros, deva ser o ordenador de despesas.

O próprio ECA, em seu Art. 214, determina que o fundo deve ser gerido pelos conselhos, e não por eles administrado: “Os valores das multas reverterão ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município”.

Assim, o Poder Executivo não pode delegar tarefas próprias da administração pública. O processo administrativo não pode ser objeto de delegação. O ente que não está revestido dos requisitos necessários para formalizar atos administrativos singulares não pode jamais exercê-los.

O CMDCA pode administrar os recursos do Fumcad/FIA?

O CMDCA não pode administrar os recursos públicos. Essa forma, totalmente autônoma em relação ao Poder Executivo, é desfundada de amparo legal, e este não poderá ser o ordenador de despesas e o prestador de contas perante os órgãos próprios, como, por exemplo, os Tribunais de Contas.

Além do que, a liberação dos recursos públicos exige a observância de inúmeras formalidades legais, sob pena de responsabilidades administrativa, penal e civil da autoridade administrativa faltosa. O gerenciamento desses recursos deve ser pautado pelas normas e pelos princípios que norteiam a atuação dos entes públicos, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Fernando Henrique de Moraes Araújo (2008), mestre em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), entende:

uma vez depositado o dinheiro na conta dos fundos, que, por sua vez, integram os respectivos cofres públicos de municípios, Estados e União, o dinheiro passa a ser público, e não mais particular, cabendo a obediência a todo o regramento normativo de direito público brasileiro.

Nessa mesma linha, segue a Nota Técnica 19, de 18 de abril de 2017, da Confederação Nacional dos Municípios:

A gestão do FIA municipal é de competência do CMDCA, conforme disposto no art. 88, inc. IV, do ECA; todavia, isso não significa que os conselheiros devem administrar diretamente os recursos, decidindo sua destinação e assinando os cheques. A operacionalização é atribuição dos setores técnicos do Poder Executivo.

[...]

Para o caso de abertura de conta bancária específica, deverá ser utilizado o CNPJ do FIA. O responsável pela abertura desta conta bancária é o poder público municipal, por meio do órgão designado para administrar as contas bancárias da prefeitura como um todo.

O Conanda emitiu a Resolução 137, de 21 de janeiro de 2010, determinando em seu Art. 8º, que o responsável pelo FIA deve ser um servidor público. Vejamos:

Art. 8º O Poder Executivo deve designar os servidores públicos que atuarão como gestor e/ou ordenador de despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, autoridade de cujos atos resultará emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo.

Assim, deve-se diferenciar a função do CMDCA, que sempre será o gestor do Fumcad/FIA, da função dos servidores públicos designados pelo prefeito, que serão os administradores/operadores do fundo, cabendo-lhes a emissão de empenhos, cheques, prestação de contas e todos os demais controles que uma conta pública possui por determinação legal.

Esse servidor não terá autonomia plena, pois sempre será coordenado e guiado pelas deliberações dos conselhos.

Portanto, atribuir ao CMDCA a gestão contábil e financeira do Fumcad/FIA é deliberação imprópria e sem qualquer fundamento legal.

Resumindo: o que é a gestão do Fumcad/FIA e o que é a administração do Fumcad/FIA?

	Gestão do Fumcad/FIA	Administração do Fumcad/FIA
Definição	É a determinação estratégica sobre a utilização dos recursos existentes no Fumcad/FIA	É a operacionalização das decisões tomadas pela gestão estratégica do CMDCA
Responsável	CMDCA	Servidor público nomeado para tal função, com poder de ordenador de despesas.
Tarefas e responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnosticar e deliberar sobre o que deve ser executado com os recursos existentes no Fumcad/FIA • Monitorar todas as ações decorrentes das políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer e assinar o balancete do Fumcad/FIA • Fazer pagamentos e compras com recursos do Fumcad/FIA nos termos da legislação vigente; em especial, a Lei 8.666/1993 • Requisitar talonário de cheques • Endossar, sustar, contraordenar, cancelar e baixar cheques • Abrir contas de depósito • Autorizar contas • Solicitar saldo/extrato e comprovantes • Efetuar resgates e aplicações financeiras • Cadastrar, alterar e bloquear senhas • Efetuar pagamento por meio eletrônico, nos termos da legislação vigente • Efetuar movimentações financeiras • Liberar arquivos de pagamentos no gerenciador financeiro • Encerrar contas de depósito • Consultar contas/aplicação • Programar repasse de recursos • Receber, passar recibo e dar quitação • Solicitar saldo/extrato de investimentos • Solicitar saldo/extrato de operações de créditos • Emitir comprovantes

referências

ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes. Fundos da infância e a moralidade pública. Jornal Folha de São Paulo de 25 de setembro de 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2509200809.htm>>. Acesso em 29.ago.2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Nota Técnica 19, de 18 de abril de 2017. Dispõe sobre Recursos para os fundos municipais da infância e adolescência (FIA).

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Conselhos municipais das áreas sociais. Coordenação de Fátima Fernandes de Araújo e Luciana de Toledo Temer Castelo Branco. São Paulo, 2010. 100 p.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente. São Paulo: Malheiros, 1997.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada. 27. ed. Rio de Janeiro: Ibam.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

