



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Porto Alegre, 25 de março de 2025.

Informação nº

534/2025

Interessado: Município de Alegrete/RS – Poder Executivo.
Consultente: Paulo Rodrigues de Freitas Faraco. Procurador Geral
Destinatário: Prefeito Municipal.
Consultores: Sandra Schmitt e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. Aplicação dos recursos do Fundo da Criança e do Adolescente e procedimentos a serem observados. Regime jurídico aplicável. Se a intenção for financiar ações a serem desenvolvidas por organizações da sociedade civil (entidades), a relação jurídica será a de parceria, regida pela Lei Federal nº 13.019/2014 em todos os seus termos. De toda forma, a utilização dos recursos do Fundo da Criança e Adolescente deve estar pautada no planejamento do Conselho, nas normativas municipais específicas e deverá ser compatível com as regulamentações emitidas pelo Conselho Nacional da Criança e do Adolescente. Doação destinada. Possibilidade nos termos do art. 260, § 2º-A e § 2º-B do Estatuto da Criança e do Adolescente, acrescido pela Lei Federal nº 14.692, de 03 de outubro de 2023. Considerações.

Por meio da consulta escrita, registrada sob n.º 13.407/2025, é solicitada análise da seguinte questão:

Prezados

Vimos por meio deste, solicitar Parecer Jurídico acerca do seguinte fato:

A secretaria de Promoção e Desenvolvimento Social, no dia 29/01/2025, enviou a documentação referente a formalização de parceria com o Grupo Superação, através de inexigibilidade. Ocorre que esta Procuradoria, indeferiu o pedido através de Parecer Jurídico, com a seguinte conclusão: "Em razão da fundamentação acima colacionada, verifica-se que o pedido de parceria, com a entidade proposta, via procedimento de inexigibilidade de licitação, se mostra impossível porque não se enquadra nos requisitos legais para essa via, que não é a regra, mas sim, uma exceção. A regra é realizar Chamamento Público por Edital."



No entanto, no dia 14/02/2025, a Gestora de parcerias da referida secretaria manifestou-se no sentido de haver um equívoco no Parecer exarado por estar Procuradoria e solicitou a revisão do parecer. Contudo, o Parecer foi ratificado pelo Procurador.

No dia 24/02/2025, a gestora da parceria, Sra. Gabriela Marçal, veio a esta Procuradoria explicar a situação e mencionou que tal projeto é em virtude de uma captação de recursos, da própria entidade e que não faria sentido participar de um chamamento público pois o dinheiro está destinado ao Grupo superação e que haveria esta possibilidade.

Portanto, questiona-se quando a viabilidade de acontecer tal projeto e se há realmente esta possibilidade mencionada pela gestora?

Todos os documentos da tramitação encontram-se em anexo!!!

Passamos a considerar e opinar.

A consulta versa acerca dos procedimentos que circundam a aplicação dos recursos do Fundo da Criança e do Adolescente e o regime jurídico aplicável, especialmente quanto ao formato a ser adotado para escolha da organização da sociedade civil para formalizar parceria – se por chamamento público ou por inexigibilidade. Também questiona a possibilidade de doação destinada a determinada entidade (OSC) e se este seria fundamento para a inexigibilidade de chamamento público. A consulta NÃO veio acompanhada dos documentos e anexos mencionados.

Contudo, antes de atacarmos diretamente as questões postas na consulta, cumpre-nos explicar acerca de questões técnicas e legais que circundam a matéria, senão vejamos:

1. O Fundo da Criança e do Adolescente, previsto no art. 88, inciso IV, da Lei Federal nº 8.069/1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, deve ser criado e regulamentado em âmbito local pelos próprios entes federados, mediante a edição de legislação que disporá sobre a sua composição, a aplicação dos recursos e a prestação de contas – que devem observar,



obrigatoriamente, ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, preconizado pelo *caput* do art. 227 da Constituição da República (CR). Trata-se de fundo público, em consonância com a Lei Federal nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e que se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, constituídos como unidades contábeis e orçamentárias, sem personalidade jurídica própria.

2. No tocante à aplicação dos recursos obtidos por meio de doações, o § 2º do art. 260 da Lei Federal nº 8.069/1990 atribui aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente a competência para a fixação dos critérios de utilização, através de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade.

3. De qualquer forma, as ações desenvolvidas pelo Conselho e financiadas com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente devem estar consubstanciadas em dois instrumentos de planejamento: o plano de ação anual e o plano de aplicação, previstos nos incisos III e IV do art. 9º da Resolução nº 137/2010 do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. O **plano de ação anual** é o instrumento elaborado pelo Conselho, a partir de diagnósticos apurados pelos conselheiros em conjunto com a gestão municipal, indicando as principais demandas e ações de atendimento.

Já o **plano de aplicação**, elaborado, deliberado e aprovado pelo colegiado¹, de acordo com as diretrizes fixadas no plano de ação, orienta o órgão

¹ As decisões do conselho, em regra, devem ser formalizadas por meio de Resolução, devidamente publicada.



gestor da política dos direitos da criança e do adolescente acerca da execução dos atos necessários à efetivação das demandas e ações. Este instrumento deve detalhar a distribuição de recursos dos fundos, por área prioritária, estimando receitas e fixando despesas para cada uma delas que, na verdade, fazem parte de programas que visam à proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Os instrumentos de planejamento da política da criança e do adolescente, estabelecem prioridades, metas e indicadores e deverão embasar-se nas normativas vigentes, do que destacamos a Resolução nº 137/2010 do CONANDA.

4. Dito isso, reiteramos que é o planejamento da política dos direitos da criança e do adolescente (com base nas normas legais vigentes e realidade local) que determinará o que deve ser executado pela Administração Pública Municipal, desde que em conformidade com o ordenamento jurídico e com o diagnóstico do Município, atinentes às questões prioritárias envolvendo a criança e adolescente. A partir de tais prioridades, metas e indicadores previstos no plano de ação do Conselho, para os quais são previstos recursos no plano de aplicação, é que os processos administrativos serão encaminhados para realização daquilo que foi pactuado como necessário para o atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Se for deliberado o uso dos recursos para execução de um programa municipal por órgão público (ação governamental), o recurso será gasto pela Secretaria competente e em conformidade com as normas próprias de aquisição e contratação. Se for a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço, será aberto o processo licitatório na modalidade cabível, na forma da Lei Federal nº 14.133/2021. Ou ainda se for deliberado pelo conselho o uso dos recursos para financiar projetos executados por organização da sociedade civil, a relação jurídica a ser estabelecida será a de parceria, com base na Lei Federal nº 13.019/2014.

De toda forma, a utilização dos recursos do Fundo da Criança e do Adolescente deve estar pautada nas normativas municipais específicas e ser



compatível com as regulamentações emitidas pelo Conselho Nacional da Criança e Adolescente.

5. Desta forma, levando-se em conta que as prioridades e as metas constantes do plano de ação do Conselho **possam (não devem)** ser executadas em parceria da Administração Pública com organizações da sociedade civil, **a regra geral será a instauração de chamamento público para seleção da proposta mais vantajosa de realização do objeto**² e, por conseguinte, atingimento das metas. Isso porque o art. 24 da Lei Federal nº 13.019/2014 estabelece, no seu *caput*, que: “*Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto*”. O objeto do edital deverá estar relacionado as prioridades elencadas no plano de ação do Conselho.

6. Não obstante, cabe mencionar **a alternativa trazida pela Lei Federal nº 14.692/2023 que acresceu os §§ 2º-A e 2º-B na Lei Federal nº 8.069/1990**³ – o Estatuto da Criança e do Adolescente. Os mencionados dispositivos autorizaram as doações destinadas a projetos pré-aprovados pelo Conselho gestor do Fundo da Criança e do Adolescente, até então vedadas pelo ordenamento jurídico. Sobre o tema, esta Consultoria se manifestou por intermédio do Boletim Técnico nº 156/2023 que juntamos a esta Informação Técnica.

Importante frisar que a possibilidade de doação destinada não é para determinada entidade (OSC), mas sim para projeto pré-aprovados pelo Conselho, nos termos trazidos pela mencionada Lei Federal nº 14.692/2023 que alterou o art.260 do Estatuto da Criança e do Adolescente, senão vejamos:

² Entendimento inclusive firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do RGS, por meio do Parecer Coletivo 3/2020.

³ Boletim Técnico nº 156-2023 que trata sobre a doação destinada.

Art. 2º O art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º-A e 2º-B:

“Art. 260.

.....
§ 2º-A. O contribuinte poderá indicar o projeto que receberá a destinação de recursos, entre os projetos aprovados por conselho dos direitos da criança e do adolescente.

§ 2º-B. É facultado aos conselhos chancelar projetos ou banco de projetos, por meio de regulamentação própria, observadas as seguintes regras:

I - a chancela deverá ser entendida como a autorização para captação de recursos por meio dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente com a finalidade de viabilizar a execução dos projetos aprovados pelos conselhos;

II - os projetos deverão garantir os direitos fundamentais e humanos das crianças e dos adolescentes;

III - a captação de recursos por meio do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser realizada pela instituição proponente para o financiamento do respectivo projeto;

IV - os recursos captados serão repassados para a instituição proponente mediante formalização de instrumento de repasse de recursos, conforme a legislação vigente⁴;

V - os conselhos deverão fixar percentual de retenção dos recursos captados, em cada chancela, que serão destinados ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

VI - o tempo de duração entre a aprovação do projeto e a captação dos recursos deverá ser de 2 (dois) anos e poderá ser prorrogado por igual período;

VII - a chancela do projeto não deverá obrigar seu financiamento pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, caso não tenha sido captado valor suficiente. (grifo nosso)

Merece destaque, as disposições do inciso IV do § 2º-B do art.260 alterado, referentes ao processamento a ser dado quanto ao repasse dos recursos doados à organização da sociedade civil(OSC) **titular do projeto aprovado** pelo Conselho, que recebeu doações direcionadas a este (e não para determinada entidade). O dispositivo refere que os recursos captados deverão ser repassados para

⁴ A legislação aplicada para operacionalizar repasse de recursos, a nosso ver, será a Lei Federal nº 13.019/2014.



a instituição (leia-se organização da sociedade civil), *mediante instrumento de repasse, conforme legislação vigente.*

A nosso ver, a legislação aplicável para viabilizar os repasses de recursos às organizações da sociedade civil é a Lei Federal nº 13.019/2014, em todos os seus termos. No entanto, no que se refere a escolha da OSC apta a formalizar parceria, considerando a possibilidade trazida pela Lei Federal nº 14.692/2023, de o doador indicar projeto que deverá receber o recurso (fruto da sua doação), se torna inviável determinar chamamento público e procedimento competitivo para escolher OSC e projeto que deverá receber o recurso.

A nosso ver, o repasse deverá ocorrer à OSC titular do projeto escolhido pelo doador (previamente chancelado pelo conselho) mediante inexigibilidade de chamamento público, com fundamento no art.31, *caput*, da Lei de Parcerias, eis que inviável a competição, por força de lei.

6. Frente às considerações preliminares ora consignadas, passamos a responder pontualmente as questões trazidas para análise desta consultoria, quanto ao uso dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014 no contexto de parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, quando esta for a opção pelo Conselho, com base no ordenamento jurídico, a saber:

6.1 Para formalização de parcerias com organizações da sociedade civil (OSC), independentemente da fonte de financiamento (que no caso são os recursos depositados na conta do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente), o regime jurídico a ser seguido é o da Lei Federal nº 13.019/2014, em todos os seus termos.

6.2 A regra geral para escolha de organizações da sociedade civil (OSC) apta a formalizar parceria, nos termos do art.24 da Lei de Parcerias será o chamamento público, tendo como objeto da seleção as prioridades elencadas pelo Conselho no seu plano de ação e de aplicação de recursos.



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

6.3 Contudo, após o advento da Lei Federal nº 14.692/2023 que alterou o art.260 da Lei Federal nº 8.069/90 (ECA) foram autorizadas doações (aos Fundos da Criança e Adolescente) **destinadas a projetos pré-aprovados** pelo Conselho, mas não a determinadas entidades.

Neste caso, havendo a chancela de um determinado projeto pelo Conselho (com regras estabelecidas pelo colegiado) a OSC titular do projeto estaria apta a captar recursos da iniciativa privada para este. O repasse de recursos nesta hipótese não exigiria, a nosso ver, procedimento de escolha, e autorizaria a formalização de uma parceria (e consequente repasse de recursos) com inexigibilidade de chamamento público, fundamentado no art.31 da Lei Federal nº 13.019/2014 por impossibilidade de competição por força de lei.

6.4 Cabe frisar que conforme mencionado na consulta, o questionamento partiu da gestora da parceria. No entanto, as funções da gestora da parceria somente se iniciam após publicação de termo de parceria, à luz do art.38 da Lei de Parcerias, não sendo papel deste agente público atuar em momento anterior a pactuação oficializada.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente
Sandra Schmitt
OAB/RS nº 52.369

Documento assinado eletronicamente
Armando Moutinho Perin
OAB/RS nº 41.960

