



## PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

#### Assessoria Jurídica

Rua Líbero Badaró, 119, 6º Andar - Bairro Sé - São Paulo/SP - CEP 01009-090

Telefone:

#### **Parecer SMDHC/GAB/AJ Nº 016265615**

São Paulo, 11 de abril de 2019

EMENTA: FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FUMCAD. LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. EDITAIS FUMCAD 2016 E 2017. CAPTAÇÃO DE RECURSOS. ADEQUAÇÃO DOS PROJETOS APROVADOS. CAPTAÇÃO A MAIOR OU A MENOR DO MÍNIMO NECESSÁRIO.

1. Movimento de Apoio aos Fundos da Criança e do Adolescente - FORÇA FUNCAD – MFF. Organização representativa para formulação de políticas públicas para crianças e adolescente. Legitimidade (Art. 204, II c/c 227, § 7º, da CRFB).
2. CMDCA. Definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelo FUMCAD. Controle das doações recebidas (Art. 260, § 1º-A c/c 260-G, II, do ECA).
3. FUMCAD. Fundo público especial de natureza contábil. Responsabilidade fiscal (Art. 1º, da Lei Municipal 11.247/1992 c/c Arts. 71/74 da lei Federal 4.320/1964 e Art. 1º, §3º, I, b c/c Art. 4º, §2º, IV, B, da LC 101/2000).
4. Gestão do FUMCAD. SMDHC/CMDCA e SF. Conselho de Orientação Técnica – COT. Captação e utilização dos recursos do fundo (Art. 2º, §§ 1º e 2º c/c art. 4º e 9º do Decreto Municipal 54.799/2014).
5. Editais FUMCAD 2016 e 2017. Prazo de captação de recursos (Art. 16 - até 2 (dois) anos para captar recursos, a partir de sua publicação como apto em diário oficial). Prazo para adequação do valor do projeto e do seu plano de trabalho para o montante captado (Art. 17, Parágrafo Terceiro - até 180 dias após o prazo de captação de recursos para formalizar o ajuste).
6. Percentual mínimo de captação. 50% nos termos do Edital (incluída a retenção de 10%). 40% nos termos da Resolução de 2013 (não incluída a retenção de 10%). Inteligência dos art. 17 de ambos Editais c/c Art. 1º, I, da Resolução nº 103/2013/CMDCA e Art. 3º, § 3º, do Decreto Municipal 54.799/2014).
7. Diferença entre os termos captação, financiamento e vigência (tempo de duração/execução).
8. A possibilidade de parcerização com entidades que não atingiram o percentual mínimo de captação decorre de sua classificação no processo seletivo (Encaminhamento SMDHC/DPS Nº 016569087).
9. Pela impossibilidade de complementação dos recursos captados a menor pela própria organização interessada. Igualdade de condições entre os projetos apresentados. Definição da utilização dos recursos pelo CMDCA (Art. 2º, da Lei Municipal) 11.247/1992). Captação externa. Exclusividade (Art. 3º, § 2º c/c 13, §1º, do Decreto Municipal 54.799/2014).
10. Pela impossibilidade de ampliação a ser feita pela própria organização interessada nos casos de captação a maior. Igualdade de condições entre os projetos apresentados. Natureza pública do fundo. Aplicação vinculada do saldo positivo do fundo (Art. 73, da Lei 4.320/1964 c/c Art. 2º, § 2º, do Decreto 54.799/2014).
11. Pela possibilidade de adoção de mecanismos/tecnologia que disponibilizem a consulta ao saldo por organização contemplada e que tal informação esteja disponível tanto para a organização (projeto específico) quanto para o apoiador (doador).
12. Pela possibilidade de adequação para maior quando da virada do exercício, destinando-se o excedente à prorrogação do projeto, mediante deliberação do CMDCA, ouvido o COT, sendo condicionado, ainda, à consulta ao apoiador e desde que prevista no Edital a possibilidade de

prorrogação (Art. 36 do decreto 57.575/2016). Inexistência de previsão nos Editais FUMCAD 2016 e 2017. Possibilidade de previsão em editais futuros.

13. Em se discordando da interpretação aqui adotada, pode-se encaminhar os autos ao Conselho de Orientação Técnica – COT, à Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos e à Secretaria Municipal de Fazenda para manifestação complementar.

14. Havendo discordância entre os órgãos, os autos devem ser encaminhados à Coordenadoria Geral do Consultivo para dirimir a controvérsia e uniformizar o entendimento (Art. 18, IV, do Decreto Municipal 57.263/2016).

## **I. RELATÓRIO:**

1. Trata-se de consulta sobre a **viabilidade jurídica de sugestões** apresentadas pelo Movimento de Apoio aos Fundos da Criança e do Adolescente - FORÇA FUNCAD - MFF, referentes a Projetos aprovados no bojo dos **Editais FUMCAD 2016 e 2017** no sentido de possibilidade de adequação dos projetos tanto em casos de captação acima como nos casos de captação abaixo do mínimo necessário previsto no projeto original.

2. Em apertada síntese, o MFF sugere que tal adequação seja feita pela própria organização interessada, em ambos os casos, explicando os motivos e expondo fundamentos normativos os quais considerada aptos a viabilizar as suas sugestões.

3. Os autos vieram instruídos tão somente com Ofício MFF.2019.03.28.01, por meio do qual o MFF apresenta suas sugestões ([015903401](#)).

4. Neste contexto, os autos chegaram a esta AJ.

5. É o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO:**

### **II.1. DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FUM - LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, EDITAIS FUMCAD 2016 E 2017. RESOLUÇÃO 103/2013 DO CMDCA.**

6. Conforme relatado, trata-se de consulta sobre a **viabilidade jurídica de sugestões** apresentadas pelo Movimento de Apoio aos Fundos da Criança e do Adolescente - FORÇA FUNCAD - MFF, referentes a Projetos aprovados no bojo dos **Editais FUMCAD 2016 e 2017** no sentido de possibilidade de adequação dos projetos tanto em casos de captação acima como nos casos de captação abaixo do mínimo necessário previsto no projeto original.

7. Entende o MFF, que o atendimento de tais sugestões "*favorecerá, em curto prazo, atendimento a um maior número de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade*".

8. Com efeito, a matéria merece a máxima atenção do Estado.

9. Nesse passo, a fim de oferecer uma análise o mais pormenorizada possível da questão, necessário se faz o levantamento do arcabouço jurídico atinente à matéria, para, enfim, fazer o seu cotejamento com os motivos de ordem fática e prática apresentados pelo MFF e suas sugestões.

10. Iniciemos, portanto, com a Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

II - o **amparo às crianças e adolescentes carentes**;

(...)

Art. 204. As **ações governamentais** na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a **coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social**;

II - **participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas** e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 227. É **dever da família, da sociedade e do Estado** assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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.

§ 7º No **atendimento dos direitos da criança e do adolescente** levar-se-á em consideração o disposto no **art. 204**.

11. Diante do modelo constitucional, preliminarmente, considera-se o MFF legitimado a apresentar o presente requerimento (organização representativa/formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes - Art. 204, II c/c Art. 227, §7º).

12. Prosseguindo, dentro desta lógica de absoluta prioridade constitucional, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Federal nº 8.069/1990, que dispôs sobre o fundo aqui em análise, *in verbis*:

Art. 88. São **diretrizes da política de atendimento**:

IV - **manutenção de fundos** nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

Art. 213. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

Art. 214. Os valores das multas reverterão ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município.

(...)

§ 2º Enquanto o **fundo** não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

Art. 260. Os **contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos** dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites:

(...)

§ 1º-A. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância.

(...)

Art. 260-G. Os **órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos** dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais devem:

(...)

II - manter **controle das doações recebidas**;

13. Observe-se que a legislação federal determina que sejam estabelecidas **prioridades a serem atendidas** com os recursos captados pelos fundos e que caberá ao órgão responsável pela administração das suas contas o **controle das doações** recebidas. Conjugando-se ambos os dispositivos, pode-se depreender que a intenção da lei é que tal controle se coadune com as prioridades definidas. É dizer, a utilização dos recursos do FUMCAD deve estar em consonância com as prioridades de atendimento definidas em um determinado espaço de tempo, considerando-se o ciclo de políticas públicas.

14. De outro giro, no âmbito desta Municipalidade, temos a Lei 11.247/1992, que criou "o *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD*", com importantes disposições sobre a matéria, senão vejamos:

Art. 1º Fica criado, na Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD, de natureza contábil, com a **finalidade de proporcionar os meios financeiros complementares às ações necessárias ao desenvolvimento das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, bem como ao exercício das competências do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares.**

Art. 2º O **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente definirá o percentual de utilização dos recursos captados** pelo FUMCAD, alocando-os nas respectivas áreas, de acordo com as prioridades definidas no planejamento anual.

Art. 3º Constituirão **receitas do FUMCAD**:

I - **Dotação consignada no Orçamento Municipal** necessária ao funcionamento dos Conselhos Tutelares;

II - Recursos Provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III - **Doações**, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;

IV - Valores repassados pela União e pelo Estado ao Município, provenientes de multas decorrentes de condenações ou ações civis ou de imposições de penalidades administrativas aplicadas no Município de São Paulo previstos na [Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990](#);

V - Contribuições dos governos e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais;

VI - Rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais;

VII - Outros recursos que lhe forem destinados.

§ 1º A **gestão financeira dos recursos do FUMCAD será feita pela Secretaria das Finanças.**

§ 2º A Secretaria das Finanças aplicará os recursos do FUMCAD, eventualmente disponíveis, revertendo ao mesmo seus rendimentos.

Art. 4º O FUMCAD terá um **Conselho de Orientação Técnica**, que assessorará o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na formulação e aprovação de propostas para captação e utilização dos recursos do Fundo.

§ 1º O Conselho de Orientação Técnica terá composição paritária, sendo constituído por, no máximo, 8 (oito) membros.

(...)

15. O FUMCAD, portanto, é um fundo público especial, de natureza contábil, cuja gestão financeira é feita pela SF, tendo a finalidade de **complementar as ações** nas políticas públicas para crianças e adolescentes. Há, ainda, um Conselho de Orientação Técnica, previsto em lei, para assessorar o CMDCA na utilização dos recursos do fundo. É dizer, a movimentação do fundo segue o ciclo orçamentário, com as limitações daí decorrentes.

16. Assim dispõe a Lei Geral de Orçamentos - Lei Federal 4.320/1964 - sobre os Fundos Especiais:

### Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de **receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos** ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de **dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais**.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar **normas peculiares de controle**, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

17. Em adição, observe-se que os gestores de fundos públicos especiais também estão sujeitos à disciplina da responsabilidade fiscal (Art. 1º, §3º, I, b c/c Art. 4º, §2º, IV, B, da LC 101/2000).

18. Assim, qualquer movimentação na conta do fundo está sujeita ao respeito às leis e aos princípios que regem o orçamento público. A doutrina, de outro giro, pouco fala sobre os aspectos financeiros do FUMCAD em relação à Administração Pública, explorando mais a questão dos doadores e incentivos fiscais, senão vejamos:

### Doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

A lei no 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), em seu artigo 260, permite que contribuintes pessoas físicas e jurídicas deduzam do valor do imposto de renda devido doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (nacional, estaduais ou municipais), controlados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para a utilização desse incentivo, **as doações precisam ser destinadas a projetos propostos por organizações registradas nesses Conselhos e por eles selecionados**. Os Conselhos constituem-se como órgãos deliberativos paritários (a sociedade civil e o poder público têm igual número de representantes). Têm como objetivo geral coordenar ações complementares às políticas públicas para crianças e adolescentes, proporcionando a participação da sociedade civil nessas atividades. Além disso, também **controlam os recursos dos fundos**, fiscalizam e monitoram os órgãos governamentais e não governamentais que prestam serviços públicos na área da infância e adolescência.

No município de São Paulo, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), criado pela Lei Municipal 11.247/92, é regulamentado pelos Decretos Municipais 43.135/03 e 43.935/03. As **doações** podem ser feitas de duas formas:

- a) aleatória, onde o contribuinte não escolhe a entidade a ser beneficiada com a verba doada;
- b) **direcionada, quando o doador escolhe o projeto** a ser especificamente beneficiado, desde que aprovado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

(Comissão de Direito do Terceiro Setor da OABSP. *Cartilha Captação de Recursos para o Terceiro Setor: Aspectos Jurídicos* Pgs. 16/18 - disponível em [http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/gestoes-antiores/direito-terceiro-setor/cartilhas/captacao\\_aspiur21092011%20revisada.pdf](http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/gestoes-antiores/direito-terceiro-setor/cartilhas/captacao_aspiur21092011%20revisada.pdf) - Acesso em 11/04/2019).

### Doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - regramento da Lei 12.594/2012

A Lei 12.594/2012 ampliou e pormenorizou o regramento sobre doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. A matéria é eminentemente de **cuinho tributário e contábil, pois trata de percentuais de dedução**.

O objetivo é **dar maior clareza** e estimular as doações para tais Fundos.

(BARROS, Guilherme Freire de Melo. *Estatuto da Criança e do Adolescente* 7ª ed. Ed. JusPodivm: Salvador, 2013, pg. 306)

19. De todas as considerações acima, fato é que as doações feitas ao FUMCAD são

destinadas a projetos selecionados pelo CMDCA e, em geral, direcionadas pelo doador, havendo uma **vinculação a determinado projeto**.

20. Pois bem. Em pesquisa feita ao site legislação da Prefeitura, parece que a regulamentação mais atual da Lei Municipal que criou o FUMCAD é o **Decreto Municipal 54.799/2014** (alterado pelos Decretos [55.016/2014](#) - Altera os artigos 2º, 6º, 8º, 11, 12, 14; [56.022/2015](#) - Altera o artigo 14; [57.321/2016](#) - Altera os artigos 4º, 12 e 14; [54.440/2018](#) - Altera o § 1º do artigo 4º e [58.662/2019](#) - Altera o artigo 4º do Decreto):

Art. 2º Constituem **receitas do FUMCAD**:

(...)

VIII – **doações de pessoas físicas e jurídicas** nos termos do artigo 260 da [Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#).(Incluído pelo [Decreto nº 55.016/2014](#))

§ 1º A **gestão administrativa do FUMCAD** será feita pela **Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania**.(Incluído pelo [Decreto nº 55.016/2014](#))

§ 2º Os recursos do FUMCAD, eventualmente disponíveis, serão **aplicados conforme a política de aplicação de disponibilidades financeiras estabelecida pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico**, revertendo seus rendimentos ao próprio Fundo.

(...)

Art. 3º O FUMCAD contará com verba procedente do Orçamento Municipal para:

(...)

§ 2º O financiamento de projetos inovadores e/ou complementares às políticas públicas para a criança e o adolescente dependerá de **captação externa** ou de transferências fundo a fundo.

§ 3º No **caso de doação condicionada à utilização em projeto específico**, proposto por órgão governamental ou pela sociedade civil e aprovado pelo CMDCA, **permanecerão, no FUMCAD, 10% (dez por cento) do valor doado para subsidiar outras propostas**.

Art. 4º O FUMCAD terá um **Conselho de Orientação Técnica – COT, de caráter consultivo**, que assessorará o CMDCA na formulação e na aprovação de propostas para a **captação e utilização** dos recursos do Fundo, quando solicitado, na forma prevista no artigo 8º, inciso V, da [Lei nº 11.123, de 22 de novembro de 1991](#), e no artigo 2º deste decreto.(Redação dada pelo [Decreto nº 57.321/2016](#))

§ 1º O COT será composto por 8 (oito) membros, sendo:

I - 4 (quatro) indicados pelo Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;(Redação dada pelo [Decreto nº 54.440/2018](#))

III - 1 (um) representante do Gabinete do Prefeito;(Redação dada pelo [Decreto nº 54.440/2018](#))

IV - 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda;(Redação dada pelo [Decreto nº 54.440/2018](#))

V - 1 (um) representante da Secretaria do Governo Municipal;(Redação dada pelo [Decreto nº 58.662/2019](#))

§ 2º Os membros do COT serão designados por portaria do Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

§ 3º As funções dos membros do COT não serão remuneradas, sendo, porém, consideradas de interesse público relevante.

Art. 5º O COT terá as seguintes atribuições:

(...)

III - analisar e dar parecer sobre as prestações de contas, balancetes e demais **demonstrativos econômico-financeiros referentes à movimentação dos recursos do FUMCAD**.

Art. 6º Fica instituída a Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos dos Editais Públicos do CMDCA passíveis de financiamento pelo FUMCAD, incumbindo-lhe a emissão de **pareceres técnicos para subsidiar as decisões do Conselho**.

Parágrafo único. Caberá ao CMDCA coordenar os trabalhos da Comissão ora instituída.(Redação dada pelo [Decreto nº 55.016/2014](#))

Art. 7º A Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos será composta por, no mínimo, 2 (dois) representantes indicados pelas Secretarias abaixo relacionadas:

I - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;

II - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida;

III - Secretaria Municipal da Saúde;

IV - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;

V - Secretaria Municipal de Cultura;

VI - Secretaria Municipal de Educação;

VII - Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação;

VIII - Secretaria do Governo Municipal;

IX - Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras;

X - Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres;

XI - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial;

XII - Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo.

(...)

Art. 9º Compete ao CMDCA, **ouvido o COT, definir o percentual anual de utilização dos recursos captados pelo FUMCAD.**

Parágrafo único. Todas as despesas que onerarem recursos do FUMCAD deverão ser previamente autorizadas pelo CMDCA.

(...)

Art. 12. Nenhum projeto sujeito a financiamento será considerado aprovado, mesmo com carta de anuência, sem o parecer da Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos. (Redação dada pelo [Decreto nº 57.321/2016](#))

Art. 13. O **financiamento de projetos de associações civis sem fins econômicos pelo FUMCAD** será realizado sob a forma de convênio, pelo **prazo máximo de 2 (dois) anos,** a ser celebrado com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

§ 1º Para os fins deste decreto, entende-se por projeto o conjunto de ações que abrangem programas de prevenção, de proteção e de defesa de direitos, bem como programas para cumprimento de medidas socioeducativas, a serem desenvolvidas em determinado período de tempo, **exclusivamente com recursos captados pelo FUMCAD tendo como beneficiários segmentos de crianças e adolescentes,** segundo as linhas de ação previstas na [Lei nº 8.069, de 1990](#), em caráter inovador e/ou complementar às políticas públicas, que poderão, ao final de sua execução, serem incorporadas à rede pública de serviços regulares, conforme avaliação de seus resultados, nos termos do disposto no § 2º do artigo 11 deste decreto.

§ 2º Em razão do **prazo determinado** e da necessidade de **concorrência em igualdade de condições com as demais propostas de projetos inscritos no CMDCA, os convênios não serão renovados ou prorrogados.**

§ 3º No caso de **superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade da conveniente, desde que tal fato altere fundamentalmente as condições de execução do projeto, será permitido o aditamento do convênio para prever a sua prorrogação pelo prazo estritamente necessário à sua finalização.**

(...)

Art. 14. Os trâmites da celebração de parcerias deverão seguir as **regras previstas em portaria da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania**(Redação dada pelo [Decreto nº 57.321/2016](#))

(...)

III - os termos de convênio assinados a partir do Edital Temático FUMCAD 2013 - CMDCA terão **prazo de vigência de, no máximo, 2 (dois) anos;**

(...)

Art. 15. O FUMCAD será operacionalizado de acordo com as normas estabelecidas nos Decretos nº 29.213, de 29 de outubro de 1990, e [nº 51.191, de 20 de janeiro de 2010.](#)

Art. 16. Caberá à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania estabelecer, mediante **portaria, as normas complementares necessárias à execução deste decreto.**(Redação dada pelo [Decreto nº 57.321/2016](#))

21. Como se observa do regulamento, cabe a esta Pasta a gestão administrativa do FUMCAD e à SF, a gestão financeira.
22. Há, ainda, previsão de órgãos específicos para auxiliar nas deliberações a serem tomadas pelo CMDCA nesta matéria, a saber: o Conselho de Orientação Técnica – COT e a Comissão Intersecretarial Permanente de Análise de Projetos.
23. Em especial, **o COT deve ser ouvido a respeito do percentual anual de utilização dos recursos captados pelo FUMCAD** Assim, inobstante eventual implicação em termos de orçamento público, qualquer alteração de percentual de utilização demandará manifestação do COT.
24. Vejamos agora, como ficaram as disposições nesse ponto nos EDITAIS FUMCAD 2016 E 2017, objetos da presente consulta:

**PUBLICAÇÃO Nº 243/CMDCA/SP/2016**

Edital de Chamada Pública FUMCAD 2016: SELEÇÃO PÚBLICA DE PROJETOS RELATIVOS À PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES, QUE PODERÃO SER FINANCIADOS PELO FUMCAD/SP 2016.

(...)

CAPÍTULO XIV

**DO PRAZO DE CAPTAÇÃO**

Art.15 - O certificado de captação de recursos para as organizações governamentais ou da sociedade civil contempladas pelo FUMCAD/2016, ou seja, cujos projetos forem considerados APTOS, será emitido conforme calendário em anexo.

Art.16 - A organização governamental e organização da sociedade civil terá **até 2 (dois) anos para captar recursos, a partir de sua publicação como apto em diário oficial.**

CAPÍTULO XIV

**DA DURAÇÃO DO FINANCIAMENTO**

Art. 17 - O financiamento de projetos, aprovados e classificados pelo CMDCA, que tenham ou não recursos direcionados pelo FUMCAD será permitido para:

I - **Financiamento total ou parcial de projetos**, desde que haja disponibilidade financeira, seguindo a ordem de classificação;

II - Aquisição de material permanente e de consumo, manutenção, recursos humanos e de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos projetos, conforme disposições deste edital, com apresentação minuciosa das despesas e indicadores para aferição e que possuam nexos causais com o projeto; ou

III – Construção, reforma, ampliação ou conservação predial, em área pública mediante permissão ou concessão de uso, necessários a implantação e/ou implementação do atendimento à criança e ao adolescente, desde que tenham recursos direcionados.

Parágrafo Primeiro: **Os projetos que não sejam contemplados com recursos provenientes dos 10% (dez por cento) retidos no FUMCAD e que para sua execução tenham captado para o projeto no mínimo 50% (cinquenta por cento) do recurso, mais 10% para remanescer no Fundo, poderão solicitar adequação do valor do seu objeto para o montante captado.**

Parágrafo Segundo – Os **projetos passíveis de adequação** poderão ser readequados, por tempo, por módulo, per capita ou etapas, de acordo com suas características.

Parágrafo Terceiro - O **prazo para início de execução do Projeto independe do prazo do término do período da Captação de Recursos, porém após o término do prazo de captação as parcerias têm o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para parcerização.**

CAPÍTULO XV

DA DURAÇÃO DOS PROJETOS

Art.18 - Os projetos selecionados no presente processo terão **duração de até 02(DOIS) anos sem interrupção a contar da data de início de vigência do Projeto, definida no instrumento de parceria correspondente, não sendo permitida sua prorrogação ou renovação;**

(...)

05/12/16 - Prazo final para emissão do certificado de captação

**PUBLICAÇÃO Nº 059/CMDCA/SP/2017**

Edital de Chamamento Público FUMCAD 2017: SELEÇÃO PÚBLICA DE PROJETOS RELATIVOS À



PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES, QUE PODERÃO SER FINANCIADOS PELO FUMCAD/SP 2017.

(...)

CAPÍTULO XIV

#### **DO PRAZO DE CAPTAÇÃO**

Art.15 - O certificado de captação de recursos para as organizações governamentais ou da sociedade civil contempladas pelo FUMCAD/2017, ou seja, cujos projetos forem considerados APTOS, será emitido conforme calendário em anexo.

Parágrafo único. Os projetos considerados aptos após a primeira publicação em Diário Oficial já poderão ter emitidos seus certificados de captação.

Art.16 - A organização governamental e organização da sociedade civil terá **até 2 (dois) anos para captar recursos, a partir de sua publicação como apto em diário oficial.**

CAPÍTULO XIV

#### **DA DURAÇÃO DO FINANCIAMENTO**

Art. 17 - O financiamento de projetos, aprovados e classificados pelo CMDCA, que tenham ou não recursos direcionados pelo FUMCAD será permitido para:

I - **Financiamento total ou parcial de projetos, desde que haja disponibilidade financeira**, seguindo a ordem de classificação;

II - Aquisição de material permanente e de consumo, manutenção, recursos humanos e de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos projetos, conforme disposições deste edital, com apresentação minuciosa das despesas e indicadores para aferição e que possuam nexo causal com o projeto; ou

III – Construção ou reforma predial, em área pública mediante permissão ou concessão de uso, necessários à implantação e/ou implementação do atendimento à criança e ao adolescente, observadas as diretrizes de acessibilidade previstas na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Parágrafo Primeiro: Os projetos que não sejam contemplados com recursos provenientes dos 10% (dez por cento) retidos no FUMCAD e que para sua execução tenham captado para o projeto no mínimo 50% (cinqüenta por cento) do recurso, mais 10% para remanescer no Fundo, poderão solicitar adequação do valor do projeto e do seu plano de trabalho para o montante captado, considerando a Emenda Constitucional nº 93/2016.

Parágrafo Segundo – Os projetos passíveis de adequação poderão ser readequados, por tempo, por módulo, per capita ou etapas, de acordo com suas características.

Parágrafo Terceiro - O prazo para início de execução do Projeto independe do prazo do término do período da Captação de Recursos, porém após o término do prazo de captação as parcerias têm o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para a formalização do ajuste.

Parágrafo Quarto. No caso do inciso III deste artigo, a organização governamental ou da sociedade civil deve, no momento de apresentação do projeto, apresentar documentação que comprove a regularidade do terreno público.

CAPÍTULO XV

#### **DA DURAÇÃO DOS PROJETOS**

Art.18 – A execução dos projetos no presente processo terá duração de até 02(DOIS) anos sem interrupção a contar da data de início de vigência do Projeto, definida no instrumento de parceria correspondente, não sendo permitida sua prorrogação ou renovação.

(...)

29/06/17 - Publicação final dos projetos aprovados como aptos pós recursos

25. Como se observa, ambos os Editais preveem "***até 2 (dois) anos para captar recursos, a partir de sua publicação como apto em diário oficial***", sendo possível o financiamento parcial ou total dos projetos "***desde que haja disponibilidade financeira***". Também, em ambos, é possível a "***adequação do valor do projeto e do seu plano de trabalho para o montante captado***", sendo que há uma limitação temporal, qual seja, as organizações tem até 180 dias após o prazo de captação de recursos - até 2 anos da sua sua publicação como apto em diário oficial - para formalizar o ajuste.

26. Assim, em relação aos Editais FUMCAD 2016 e 2017 há uma limitação temporal para a **adequação** do valor e do plano de trabalho diante do montante captado. Como não temos aqui as datas de publicação da aptidão de todos os projetos, tomemos como base os últimos atos de cada Edital para fins de cálculo (hipotético) de prazo.

27. Nessa linha de entendimento, um projeto que tenha tido sua aptidão publicada em 29/06/2017, por exemplo, teria até 29/12/2019 (2 anos + 180 dias) **para formalizar o ajuste já adequado conforme a captação de recursos**. Já em relação ao Edital de 2016, a data limite seria 05/06/2019, também em tese.

28. Pois bem. Além desta limitação temporal, tem-se, ainda, a questão dos percentuais acima delineados ("*não sejam contemplados com recursos provenientes dos 10% (dez por cento) retidos no FUMCAD e que para sua execução tenham captado para o projeto no mínimo 50% (cinquenta por cento) do recurso, mais 10% para remanescer no Fundo, poderão solicitar adequação do valor do projeto e do seu plano de trabalho para o montante captado*").

29. E, além de todo este conjunto normativo, por fim, cumpre trazer a **RESOLUÇÃO Nº 103/CMDCA/2013**, citada pelo requerente, e que possui disposições sobre percentuais de captação:

Artigo 1º - Os Projetos aprovados no Edital FUMCAD, chamados pelo CMDCA/SP, e que receberem recursos direcionados parcialmente poderão ser conveniados, ao recebimento do pedido das Entidades em **realizarem parcialmente o projeto, sem prejudicar a metodologia e os objetivos do mesmo, depois de aprovados pelo Colegiado do CMDCA/SP.**

I - Para realizar **parcialmente o Projeto o mesmo deverá ter no mínimo 40% (quarenta) do valor captado.**

II – O atendimento proposto no Projeto para a sua execução conforme inciso I deverá contemplar no **mínimo 50% (cinquenta) do número de atendidos propostos.**

Artigo 2º - Os Projetos poderão ser adequados, por módulo, per capita ou etapas, de acordo com suas características.

30. Cumpre registrar que tal Resolução se baseou em normativos anteriores - "*Decretos 43.135/03 e 43.935/03, que regulamentam a Lei nº 11.247/92*", sendo que, conforme vimos acima (**item 20**), foram revogados por normas posteriores, senão vejamos:

DECRETO Nº 54.799, DE 29 DE JANEIRO DE 2014

Confere nova regulamentação à Lei nº 11.247, de 1º de outubro de 1992, que cria o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUMCAD.

(...)

Art. 17. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, **revogados os Decretos nº 43.135, de 25 de abril de 2003, nº 43.935, de 9 de outubro de 2003, e nº 47.669, de 11 de setembro de 2006.**

31. Inobstante tal observação, tal como o Decreto de 2014 (com as alterações seguintes), o de 2003 possuía previsão idêntica quanto tratava de percentual:

Art. 3º O FUMCAD contará com verba procedente do Orçamento Municipal para:

§ 3º No caso de **doação condicionada à utilização em projeto específico**, proposto por órgão governamental ou pela sociedade civil e aprovado pelo CMDCA, permanecerão, no FUMCAD, 10% (dez por cento) do valor doado para subsidiar outras propostas.

32. Em resumo, podem assim ser representados os prazos máximos limites para adequação e formalização da parceria (em tese) e os percentuais mínimos para captação (considerando-se a Resolução de 2013 c/c Decreto de 2014):

Editais FUMCAD	Prazo para formalizar o ajuste ( <u>em tese</u> , a depender da data de publicação de aptidão do projeto)	Percentuais mínimo para captação	Fundamento normativo
Edital 2016	05/06/2019	<p>50% nos termos do Edital (incluída a retenção de 10%).</p> <p>40% nos termos da Resolução de 2013 (não incluída a retenção de 10%)</p>	<p><b>PUBLICAÇÃO Nº 243/CMDCA/SP/2016</b></p> <p><b>Prazo - Art. 16 c/c Art. 17, parágrafo terceiro e último ato do Edital</b> (05/12/16 - Prazo final para emissão do certificado de captação)</p> <p><b>Percentual – Art. 17, Parágrafo Primeiro:</b> Os projetos que não sejam contemplados com recursos provenientes dos 10% (dez por cento) retidos no FUMCAD e que para sua execução tenham <u>captado para o projeto no mínimo 50% (cinquenta por cento) do recurso, mais 10% para remanescer no Fundo, poderão solicitar <b>adequação do valor do seu objeto para o montante captado.</b></u></p> <p><u>RESOLUÇÃO Nº 103/CMDCA/2013</u></p> <p>Artigo 1º, I - Para realizar <b>parcialmente o Projeto o mesmo deverá ter no mínimo 40% (quarenta) do valor captado.</b></p> <p>Art. 3º, § 3º, do Decreto Municipal 54.799/2014.</p>
Edital 2017	29/12/2019	<p>50% nos termos do Edital (incluída a retenção de 10%).</p> <p>40% nos termos da Resolução de 2013 (não incluída a retenção de 10%)</p>	<p><b>PUBLICAÇÃO Nº 059/CMDCA/SP/2017</b></p> <p><b>Prazo - Art. 16 c/c Art. 17, parágrafo terceiro e último ato do Edital</b> (29/06/17 - Publicação final dos projetos aprovados como aptos pós recursos)</p> <p><b>Percentual – Art. 17. Parágrafo Primeiro:</b> Os projetos que não sejam contemplados com recursos provenientes dos 10% (dez por cento) retidos no FUMCAD e que para sua execução tenham captado para o projeto no mínimo 50% (cinquenta por cento) do recurso, mais 10% para remanescer no Fundo, poderão solicitar <b>adequação do valor do projeto e do seu plano de trabalho para o montante captado</b>, considerando a Emenda Constitucional nº 93/2016.</p> <p><u>RESOLUÇÃO Nº 103/CMDCA/2013</u></p> <p>Artigo 1º, I - Para realizar <b>parcialmente o Projeto o mesmo</b></p>

			<b>deverá ter no mínimo 40% (quarenta) do valor captado.</b>
--	--	--	--------------------------------------------------------------

Art. 3º, § 3º, do Decreto Municipal 54.799/2014.

33. Feita esta exposição normativa, passemos a analisar o mérito da sugestão do MFF.

## **II. 2º DO MÉRITO. SUGESTÕES DO MOVIMENTO DE APOIO AOS FUNDOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE - FORÇA FUNCAD - MFF. COTEJAMENTO COM OS NORMATIVOS DE REGÊNCIA, MATÉRIA**

34. Da manifestação do MFF extraio o principal para a análise de juridicidade da sugestão por ele apresentada.

35. De início, em tese, quanto à limitação temporal, ainda é possível a adequação de projetos aprovados nos Editais FUMCAD 2016 e 2017, condicionada à análise de prazo feita caso a caso (conforme data da publicação da aptidão do projeto).

36. Sustenta o MFF a possibilidade de **adequação dos projetos já aprovados nos Editais FUMCAD 2016 e 2017** nas seguintes hipóteses e sob as seguintes circunstâncias, as quais passo a resumir e analisar em separado:

**Captação a menor** (aquela que fica abaixo do mínimo necessário)

**Causa:** Alega que houve um descompasso na captação com a alteração de duração dos projetos, introduzida pelo Decreto 54.799/2014 (até 2 anos, ao invés de 1 ano prorrogável por mais 1 ano). Diz que as organizações tinham prazo de até 2 anos para captar os recursos para execução de projeto de 1 ano. Iniciado o projeto de 1 ano, continuava o processo de captação para executar 2 anos de projeto, podendo adequar seu projeto a menor atendendo-se o mínimo de 50% do previsto no projeto original. A partir de 2014 as organizações passaram a fazer projetos de 2 anos tendo dobrado a necessidade de captação para iniciar o projeto. Alega, também, que apoiadores passaram a perder interesse devido a demora no início dos projetos.

Entende que com a Resolução 103/2013 é permitida a execução do projeto com 36% do seu valor original (considerando-se que dos 40% mínimo captados, 10% ficarão para o fundo).

**Premissa para adequação:** Que não haja alteração do objeto e mérito (Lei 13.019/2014).

**Sugestão do MFF: Complementação de recursos pela própria organização** para atingir o mínimo necessário, não configurando captação nem utilização dos recursos do fundo.

37. Início a análise quanto à captação a menor.

38. O que temos faticamente? Temos um projeto de uma organização aprovado em seus termos e, a partir da publicação da sua aptidão, um prazo para captação de recursos e formalização da parceria (conforme tabela acima 05/06/2019 para o Edital FUMCAD 2016 e 29/12/2019 para o Edital FUMCAD 2017). Assim, em tese, ainda há **possibilidade de adequação do valor do projeto e do seu plano de trabalho para o montante captado.**

39. A questão de fundo, contudo, é como será feita essa adequação e os percentuais mínimos a serem atingidos.

40. O MFF alega que as entidades sofreram um descompasso na captação diante das mudanças ocorridas após 2014, *in verbis*:

## Antes

### **DECRETO Nº 43.135, DE 25 DE ABRIL DE 2003**

Art. 10. O **financiamento de projetos** das associações civis sem fins econômicos pelo FUMCAD será realizado sob a forma de **convênio, pelo prazo máximo de 1 (um) ano**, a ser celebrado com a Secretaria Especial para Participação e Parceria. (Redação dada pelo [Decreto nº 47.699/2006](#))

§ 2º. Em razão do prazo determinado e da necessidade de **concorrência em igualdade de condições com as demais propostas de projetos inscritos no CMDCA os convênios não serão renovados ou aditados, salvo nos casos em que ficar demonstrado não se tratar de serviços de continuidade e estarem mantidos os requisitos de inovação e complementariedade às políticas públicas, condicionados à disponibilidade orçamentário-financeira**, hipótese em que serão exarados novos **pareceres pelo COT** e pela Secretaria afim.

Art. 11. Os trâmites de conveniamento deverão seguir as seguintes regras:

III - os termos de convênio terão prazo de **vigência de no máximo 1 (um) ano, renovável somente na hipótese do § 2º do artigo 10 deste decreto;**

## Após

### **DECRETO Nº 54.799, DE 29 DE JANEIRO DE 2014**

Art. 13. O **financiamento de projetos** de associações civis sem fins econômicos pelo FUMCAD será realizado sob a forma de **convênio, pelo prazo máximo de 2 (dois) anos**, a ser celebrado com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

Art. 14. Os trâmites da celebração de parcerias deverão seguir as regras previstas em portaria da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. (Redação dada pelo [Decreto nº 57.321/2016](#))

III - os termos de **convênio** assinados a partir do Edital Temático FUMCAD 2013 - CMDCA terão prazo de **vigência de, no máximo, 2 (dois) anos;**

41. Por FINANCIAMENTO, entenda-se sua ocorrência quanto a projetos aprovados e classificados pelo CMDCA e que **não tenham recursos captados**, o que dependerá da existência de disponibilidade financeira na conta do FUMCAD. OU seja, por um período de até 1 ano (ou até 2, após 2014), projetos podem ser financiados total ou parcialmente com recursos do fundo,

42. VIGÊNCIA, de outro giro, é o tempo de execução da parceria (atualmente possível até 5 anos, nos termos do Decreto Municipal 57.575/2016), mas cuja previsão ficou limitada a 2 anos nos Editais aqui em análise. Observe-se que a Administração não é obrigada a manter uma parceria por 5 anos, podendo prever, dentro de uma margem de discricionariedade técnica e administrativa, a duração dos projetos. É dizer, pode por exemplo, diante das circunstâncias, adotar-se um período de vigência de 2, 3, 4, 5 ou até 10 anos.

43. O prazo de CAPTAÇÃO de recursos, por outro lado, não se confunde com o prazo de vigência da parceria. O Edital pode por exemplo, prever um prazo de 2 anos para captação de recursos e de 4 anos para vigência da parceria.

44. Aliás, a consulta a editais anteriores a 2016, demonstra que a praxe tem sido um prazo aproximado de 2 anos para captação, assim como em 2016 e 2017, com exceção do ano de 2015:

### **EDITAL FUMCAD 2012**

#### CAPÍTULO XV

#### DA ADEQUAÇÃO DE PROJETOS

Artigo 20 - Os termos da adequação de projetos seguirão as normas previstas na resolução nº 86/06 (Anexo VII).

#### CAPÍTULO XVI

#### PRAZO PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Artigo 21 - Os projetos aprovados no presente processo terão **até final de maio de 2014** para captação de recursos.

### **EDITAL FUMCAD 2013**

#### CAPÍTULO XV DA ADEQUAÇÃO DE PROJETOS

Artigo 20 - Os termos da adequação de projetos seguirão as normas previstas na resolução nº 86/06 (Anexo VII) e na Portaria 72/SMPP/2012.

#### CAPÍTULO XVI PRAZO PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Artigo 21 - Os projetos aprovados no presente processo terão até final de Março de 2015 para captação de recursos.

### **EDITAL FUMCAD 2014**

#### CAPÍTULO XVII DA ADEQUAÇÃO DE PROJETOS

Artigo 27 - Os termos da adequação de projetos seguirão as normas previstas na Portaria 72/SMPP/2012 e demais alterações que sobrevenham.

#### CAPÍTULO XVIII PRAZO PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Artigo 28 - Os projetos aprovados no presente processo terão prazo até final de maio de 2016 para captação de recursos.

Art. 29 (...) § 1º O prazo para início de execução do Projeto independe do prazo do término do período da Captação de Recursos, porém após o término do prazo de captação os convênios têm o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para conveniamento.

§ 2º De acordo com o Art. 9º Portaria 72/SMPP/2012 e demais alterações que sobrevenham, os Termos de Convênio terão prazo de vigência de, no máximo, 2 (dois) anos, não sendo permitida sua renovação;

### **EDITAL FUMCAD 2015**

#### PRAZO PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Artigo 20º. Os projetos selecionados no presente processo terão até 30 de dezembro para captação de recursos, a contar da data da publicação de aprovação do Projeto.

45. Assim, parece carecer de fundamento a alegação do MFF de que houve um descompasso no período da captação de recursos já que este período não se confunde com o da vigência ou início de execução da parceria.

46. Com efeito, salvo melhor juízo, as organizações ao longo dos últimos anos tiveram em média um período de 2 anos para captar recursos.

47. Assim, por exemplo, se uma organização apresentou em 2016 um projeto para parceria com duração de (até) 2 anos, cuja estimativa inicial fosse de R\$100.000,00 (para atender 50 crianças) e, ao longo de 2 anos captou R\$50.000,00 (40% para realização parcial - incluída a retenção de 10%), ela teria ainda 180 dias para adequar o seu projeto a menor.

48. Fato é que, apesar de aprovado, seu projeto não conseguiu atrair a atenção de apoiadores o suficiente e, sendo assim, ela teria que adaptar por exemplo seu projeto para execução em tempo menor, por exemplo 10 meses (para atender 25 crianças). Ou seja, a adequação a ser feita é para redução e não manutenção do previsto originalmente.

49. Isso porque, outras organizações poderiam se sentir injustiçadas pois ao longo do mesmo prazo conseguiram captar recursos suficientes, em igualdade de condições.

50. Há, também, alguns óbices normativos para a sugestão do MFF - no sentido de complementação dos recursos pela própria organização.

51. A Lei Municipal 11.247/1992, que criou o FUMCAD, dispõe em seu art. 2º, que o "*Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente* **definirá o percentual de utilização dos recursos captados pelo FUMCAD, alocando-os nas respectivas áreas de acordo com as prioridades definidas no planejamento anual**", ou seja, cabe ao CMDCA decidir como serão utilizados os recursos do fundo, e não à própria organização interessada.

52. Já o Decreto Municipal 54.799/2014, em seu art. 3º, § 2º, dispõe que o "*financiamento de projetos inovadores e/ou complementares às políticas públicas para a criança e o adolescente dependerá de **captação externa** ou de transferências fundo a fundo*", não havendo disposições no sentido de que as organizações interessadas possam complementar com seus próprios recursos o valor faltante, sendo expressa a determinação de captação externa. Admitir a sugestão do MFF seria admitir que a organização estivesse doando para si própria, assim garantindo a contratação com a Administração, em condições as quais talvez não seriam possíveis a outras entidades interessadas.

53. E mais. No § 3º, do mesmo artigo, tem-se que no "*caso de **doação condicionada à utilização em projeto específico, proposto por órgão governamental ou pela sociedade civil e aprovado pelo CMDCA, permanecerão, no FUMCAD, 10% (dez por cento) do valor doado para subsidiar outras propostas***". Ou seja, do valor doado para determinado projeto, 10% serão destinados para subsidiar outras propostas (financiamento pelo fundo). Portanto, não cabe à própria organização "subsidiar" a si própria, em detrimento de outras propostas que o CMDCA pode considerar mais relevantes ou consiznete com as prioridades definidas.

54. O referido Decreto, também determina que "*compete ao CMDCA, ouvido o COJ definir o percentual anual de utilização dos recursos captados pelo FUMCAD*" (Art. 9º) e que "*para os fins deste decreto, entende-se por **projeto** o conjunto de ações que abranjam programas de prevenção, de proteção e de defesa de direitos, bem como programas para cumprimento de medidas socioeducativas, a serem desenvolvidas em determinado período de tempo, exclusivamente com recursos captados pelo FUMCAD*" (Art. 13, § 1º).

55. Reforça-se que cabe ao CMDCA a decisão sobre a utilização dos recursos (e não às organizações interessadas), sendo que os recursos para execução dos projetos devem ser captados exclusivamente pelo fundo. Ou seja, se uma organização quiser doar para o fundo, não há problema (ela pode ter interesse devido aos benefícios fiscais), mas a sua doação pode reverter para outra entidade (acaso ela não indique qual), sendo aparentemente conflitante destinar recursos para si própria a fim de atingir as condições mínimas para formalização de uma parceria com o Poder Público.

56. Portanto, *a priori*, afasta-se a possibilidade de a própria organização interessada em firmar parceria com o Poder Público, diante da natureza de fundo público especial e de todo o regramento ao qual está sujeito.

57. Já em relação ao percentual mínimo de captação, salvo melhor juízo, é de 40% e não 36% como entende o MFF.

58. É que 10% dos recursos doados para um projeto específico aprovado pelo CMDCA permanecem no fundo para subsidiar outras propostas (Art. 3º, §3º, do Decreto 54.799/2014). Assim, por exemplo, no caso de um **Projeto A** que em 2016 tenha sido estimado em R\$200.000,00 e tenha captado no período de 2 anos R\$ 80.000,00 (captou 40%); destes, R\$ 8.000,00 ficarão no fundo para financiar outros projetos o que demonstra que o legislador quis ampliar a diversidade de projetos, inobstante o direcionamento pelo doador.

59. Por precaução, o ideal é que tivesse captado 50% porque sendo 10% destinado a outros projetos, para atingir o mínimo de 40%, na verdade tem que captar a mais, pois a norma já prevê esta retenção. E não se sabe se será contemplado com os 10% retido de outro projeto.

60. Imagine que um outro **Projeto B** que captou 50% (já com essa margem de 10% para retenção). Pergunta-se: Seria isonômico não reter os 10% do Projeto A que não teve sucesso em sua

captação, em detrimento de outro que apresentou melhor projeto ou teve melhores estratégias de captação? Veja que, ambos atenderão políticas para crianças e adolescentes.

61. Assim, salvo melhor juízo, como 10% são retidos, de ofício, o mínimo de captação, na realidade, é 40% + 10%, porque o projeto precisa manter um patamar mínimo de 40% de captação e não de 36% (40% - 10%). Se atingir este mínimo de 40% poderá adequar seu projeto.

62. Nesse passo, salvo entendimento contrário, não é possível a complementação de recursos pela própria organização interessada e o percentual mínimo a ser atingido é de 50%, considerando-se a retenção de 10% e a necessidade de mínimo de 40% de captação para execução parcial do projeto.

63. Por derradeiro, acrescento que atualmente, a possibilidade de **parceirização com entidades que não atingiram o percentual mínimo de captação decorre de sua classificação no processo seletivo**, conforme explicitado no Encaminhamento SMDHC/DPS Nº 016569087, do qual extraio o principal:

(...) breve síntese quanto à aplicação de recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUMCAD em projetos sociais:

(...) (iii) os projetos “aptos” recebem **pontuações, com base em critérios pré-definidos no Edital FUMCAD**. Por exemplo, projetos voltados à primeira infância somam 05 pontos, projetos que são executados em áreas de vulnerabilidade muito alta do Município recebem 05 pontos, entre outros critérios, que podem ser vistos no Capítulo XI – Dos Critérios de Classificação, no Edital FUMCAD 2017 (016570371);

(iv) após a definição de uma **nota/linha de corte** pelo CMDCA - que leva em consideração a disponibilidade financeira do Fundo no momento - **os projetos com as maiores pontuações são considerados como “classificados”, e ganham o direito de ser financiados com recursos do FUMCAD. Neste caso, os projetos não precisam captar recursos, ou seja, não dependem de doações direcionadas;**

(v) **os demais projetos, considerados apenas como “aptos”, são obrigados a captar recursos para sejam efetivamente executados, e tem dois anos para fazer isso**, como pode ser visto no Capítulo XIV – Do Prazo de Captação, no Edital FUMCAD 2017 (016570371).

(vi) quando um projeto “apto” não atinge a captação integral, a solicitação de **adequações** é prevista no Parágrafo Primeiro do Art. 17º (016570371):

(...)

64. Já com relação à captação a maior, assim se manifesta o MFF:

**Captação a maior** (aquela que supera o originariamente previsto)

**Causa:** As organizações divulgam seus projetos a potenciais doadores sem saber o quanto será destinado ao seu projeto, sendo que muitos doadores podem direcionar recursos a um mesmo projeto. Tais projetos com captação a maior não são retirados do site do CMDCA, continuando abertos à captação, não tendo a organização como **controlar direcionamentos excedentes**.

**Premissa para adequação:** Que não haja alteração do objeto e mérito (Lei 13.019/2014).

**Sugestão:** Permitir que **a organização efetue a adequação ampliando ela mesmo** o prazo, etapa, módulo e per capita, de forma a utilizar o máximo possível dos recursos destinados ao projeto. O prazo seria ampliado conforme prazo máximo para duração do projeto (nos termos do **art. 36 do Decreto Municipal 57.575/2016** - *O termo de colaboração ou termo de fomento estabelecerá sua vigência, que deverá corresponder ao tempo necessário para a execução integral do respectivo objeto, limitada ao prazo máximo de 5 (cinco) anos, prorrogáveis até o limite de 10 (dez) anos nos casos de parceria cujo objeto tenha natureza continuada e desde que tecnicamente justificado*). Acrescenta que não há restrições para captação a maior nos Editais, sendo o aumento do prazo a solução.

65. Veja que o prazo previsto no art. 36 do Decreto 57.575/2016 é um prazo máximo (de 5



até 10 anos), estando o período de execução de até 2 anos, previsto nos Editais FUMCAD 2016 e 2017, contido neste prazo. Presume-se que os projetos foram aprovados com prazo máximo de 2 anos pois houve dimensionamento feito para este tempo de execução.

66. Assim, se admitirmos a possibilidade de aumento de prazo, com efeito tal alteração não poderá implicar a alteração do objeto e do mérito. Suponhamos que se admita a extensão do prazo para execução, afastando-se a regra prevista no Edital. Aqui, cabem as mesmas observações feitas quanto à captação a menor, ou seja, uma organização que dimensionou seu projeto para 2 anos e não foi considerada apta pode se sentir preterida se outras consideradas aptas puderem ampliar seu prazo de execução. Ou seja, estar-se-ia afastando a igualdade de condições entre as entidades interessadas.

67. Outra consideração a ser feita é em relação à destinação do saldo positivo do fundo:

Lei 4.320/1964

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Decreto 54.799/2014

Art 2º § 2º Os recursos do FUMCAD, eventualmente disponíveis, serão **aplicados conforme a política de aplicação de disponibilidades financeiras estabelecida pela Secretaria Municipal de Finanças** e Desenvolvimento Econômico, revertendo seus rendimentos ao próprio Fundo.

68. Por ser um fundo de natureza pública não pode ser movimentado de acordo com os interesses de organizações privadas, como se fossem cotistas do fundo, por mais nobres que possam ser tais interesses.

69. Assim, o valor captado a maior é transferido para o exercício seguinte e aplicado conforme política da SF.

70. Com efeito, o ideal é que seja disponibilizada a consulta ao saldo por organização contemplada e que tal informação esteja disponível tanto para a organização (projeto específico) quanto para o apoiador (doador).

71. O que se pode admitir, em caso de captação a maior é que na virada do exercício seja destinado o excedente à prorrogação do projeto, mediante deliberação do CMDCA, ouvido o COT, sendo condicionado, ainda, à consulta ao apoiador, que como idsse o próprio MFF pode ter perdido o interesse no apoio, ao longo do tempo.

72. Observe-se, ainda, as condicionantes do art. 36 do decreto 57.575/2016:

O termo de colaboração ou termo de fomento estabelecerá sua vigência, que deverá corresponder ao **tempo necessário para a execução integral do respectivo objeto, limitada ao prazo máximo de 5 (cinco) anos, prorrogáveis até o limite de 10 (dez) anos nos casos de parceria cujo objeto tenha natureza continuada e desde que tecnicamente justificado.**

73. Ou seja, o projeto, desde a sua origem, precisa ter o caráter de política pública de natureza continuada, sendo necessária a justificativa técnica para a prorrogação, ouvido o Conselho de Orientação Técnica – COT.

74. Poder-se-ia, por exemplo, estabelecer-se que a duração será de 1 ano (exercício financeiro), prorrogável por períodos sucessivos de até 10 anos, nos termos do Decreto 57.575/2016, ouvido o COT e observada a disponibilidade financeira, condicionada, ainda à comprovação de valores

excedentes para projeto específico.

75. Observo, contudo, que os Editais FUMCAD 2016 e 2017 vedaram a possibilidade de prorrogação ou renovação dos projetos (Art. 18 de ambos), de modo que tal medida não poderá a eles ser aplicada, podendo contudo haver tal previsão nos Editais vindouros.

### III. CONCLUSÃO:

76. Diante de todo o exposto, pode se chegar as seguintes conclusões:

1. O Movimento de Apoio aos Fundos da Criança e do Adolescente - FORÇA FUNCAD – MFF possui legitimidade, como organização representativa, para fins de proposição de formulação de políticas públicas para crianças e adolescente. (Art. 204, II c/c 227, § 7º, da CRFB).
2. O CMDCA é o órgão competente para a definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelo FUMCAD, bem como para o controle das doações recebidas (Art. 260, § 1º-A c/c 260-G, II, do ECA).
3. O FUMCAD é um fundo público especial de natureza contábil, sujeito às regras de responsabilidade fiscal (Art. 1º, da Lei Municipal 11.247/1992 c/c Arts. 71/74 da lei Federal 4.320/1964 e Art. 1º, §3º, I, b c/c Art. 4º, §2º, IV, B, da LC 101/2000).
4. A gestão do FUMCAD é feita pelo SMDHC/CMDCA e pela SF, devendo ser ouvido o Conselho de Orientação Técnica – COT, como órgão consultivo, quanto à captação e a utilização dos recursos do fundo (Art. 2º, §§ 1º e 2º c/c art. 4º e 9º do Decreto Municipal 54.799/2014).
5. Os Editais FUMCAD 2016 e 2017 possuem previsão expressa para prazo de captação de recursos (Art. 16 - até 2 (dois) anos para captar recursos, a partir de sua publicação como apto em diário oficial). Prazo para adequação do valor do projeto e do seu plano de trabalho para o montante captado (Art. 17, Parágrafo Terceiro - até 180 dias após o prazo de captação de recursos para formalizar o ajuste).
6. O percentual mínimo de captação é de 50% nos termos do Edital (incluída a retenção de 10%) ou 40% nos termos da Resolução de 2013 (não incluída a retenção de 10%). Inteligência dos art. 17 de ambos Editais c/c Art. 1º, I, da Resolução nº 103/2013/CMDCA e Art. 3º, § 3º, do Decreto Municipal 54.799/2014.
7. É necessário diferenciar os termos captação, financiamento e vigência (tempo de duração/execução).
8. A possibilidade de parcerização com entidades que não atingiram o percentual mínimo de captação decorre de sua classificação no processo seletivo (Encaminhamento SMDHC/DPS Nº 016569087).
9. Pela impossibilidade de complementação dos recursos captados a menor pela própria organização interessada, diante do risco de ofensa à igualdade de condições entre os projetos apresentados, competindo ao CMDCA a definição da utilização dos recursos do fundo (Art. 2º, da Lei Municipal 11.247/1992) e sendo exclusivo a captação feita de forma externa (Art. 3º, § 2º c/c 13, §1º, do Decreto Municipal 54.799/2014).
10. Pela impossibilidade de ampliação a ser feita pela própria organização interessada nos casos de captação a maior, diante do risco de ofensa à igualdade de condições entre os projetos apresentados e a natureza pública do fundo, havendo vinculação da aplicação do saldo positivo do fundo (Art. 73, da Lei 4.320/1964 c/c Art. 2º, § 2º, do Decreto 54.799/2014).
11. Pela possibilidade de adoção de mecanismos/tecnologia que disponibilizem a consulta ao saldo por organização contemplada e que tal informação esteja disponível tanto para a organização (projeto específico) quanto para o apoiador (doador).
12. Pela possibilidade de adequação para maior quando da virada do exercício, destinando-se o excedente à prorrogação do projeto, mediante deliberação do CMDCA, ouvido o COT, sendo condicionado, ainda, à consulta ao apoiador e desde que prevista no Edital a possibilidade de prorrogação (Art. 36 do decreto 57.575/2016). Inexistindo tal previsão nos Editais FUMCAD 2016 e 2017, resta inviável o atendimento ao requerimento, sendo possível a previsão em editais futuros.
13. Em se discordando da interpretação aqui adotada, pode-se encaminhar os autos ao Conselho de Orientação Técnica – COT, à Comissão Intersecretarial Permanente de Análise

de Projetos e à Secretaria Municipal de Fazenda para manifestação complementar.

14. Havendo discordância entre os órgãos, os autos devem ser encaminhados à Coordenadoria Geral do Consultivo para dirimir a controvérsia e uniformizar o entendimento (Art. 18, IV, do Decreto Municipal 57.263/2016).

**Isabela Teixeira Bessa da Rocha**

**Procuradora do Município**

**De acordo.**

**À SMDHC/GAB/CG e à SECMDCA para ciência.**

**Claudio Mendonça Braga**

**Procurador do Município**

**Chefe da Assessoria Jurídica**



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Teixeira Bessa da Rocha, Procurador do Município**, em 30/04/2019, às 11:53, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Mendonça Braga, Chefe de Assessoria Jurídica**, em 30/04/2019, às 11:57, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **016265615** e o código CRC **BF45BDCA**.