

FUNDOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA BOA GOVERNANÇA LOCAL

Regina Célia Ferrari Longuini¹

Eveline Denardi²

Resumo: O artigo analisa a natureza jurídica e o grande potencial que os fundos municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes possuem enquanto instrumentos de fomento de políticas públicas voltadas aos menores. Isso porque, a despeito do compromisso constitucional brasileiro, corolário da doutrina da proteção integral, de priorizar os infantes na formulação de políticas públicas eficazes para seu desenvolvimento pleno, o atual cenário brasileiro da infância e da juventude mostra-se muito precário. Nesse panorama, como forma de avaliar alternativas que ajudem a mudar esse contexto desafiador, o estudo discorre acerca da natureza jurídico-normativa dos fundos municipais para ilustrar seu potencial desperdiçado pela falta de gestão, controle e fiscalização adequada por parte dos conselhos municipais, especialmente porque sua principal fonte de custeio é a doação incentivada, cuja arrecadação poderia vir a ser bem maior do que é atualmente. Sob essa perspectiva, em que o Estado revela-se insuficiente na reversão do atual cenário deficitário da infância-juventude no Brasil, sobretudo à vista dos efeitos nocivos

¹ Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) da Universidade Cândido Mendes (UCAM).

² Docente na Escola Paulista de Direito (EPD), Docente na Fundação Instituto de Administração (FIA), Docente no Instituto Presbiteriano Mackenzie; Doutora (2012) e Mestre (2008) em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

decorrentes da pandemia da Covid-19, o uso eficiente dos fundos municipais de direitos da criança e dos adolescente associado à boa governança local constitui excelente alternativa para atenuar as mazelas sociais enfrentadas pelos infantes, especialmente os mais vulneráveis socialmente, as quais se avolumam diante do pouco ou quase nenhum retorno social propiciado pelo Estado. Além do grande potencial arrecadatório, possibilita a democratização do poder decisório aos gestores mais próximos dos problemas locais e facilita a participação social. O artigo foi elaborado com base no método indutivo, utilizando-se as técnicas do referente e da revisão bibliográfica.

Palavras-chave: Fundos Municipais; Boa Governança; Fiscalização; Conselhos Municipais.

MUNICIPAL FUNDS FOR THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF EFFICIENCY AND GOOD LOCAL GOVERNANCE

Abstract: The article analyzes the legal nature and great potential that municipal foundations of two direct children and two teenagers have for instruments to promote public policies aimed at childhood. Despite the Brazilian constitutional commitment, the core of the doctrine of integral protection, prioritizing children to formulate effective public policies for their essential development, or the current Brazilian scenario of childhood and youth shows a lot of caution. To evaluate alternatives for these challenging circumstances, this paper examines divergences about the legal nature of municipal funds. It illustrates their wasted potential due to the lack of adequate management, control, and inspection by two municipal councils, mainly because its primary source of custody is an incentivized donation, whose collection could be better than it currently is. Due to the lack of the State's

effectiveness in reversing Brazil's current children and youth deficit situation, mainly because of the Covid-19 pandemic effects, the children and adolescents municipal funds' great use associated with good local governance are considered excellent practices. They can minimize the social problems, especially those supported by the most socially vulnerable ones, which increase due to the policies' inefficiency. In addition to the great potential of the situation, this enables the democratization of decision-making power to managers plus the following local problems and facilitates social participation. The article was prepared based on the inductive method, using the reference techniques of the literature review.

Keywords: Municipal Funds; Good Governance; Oversight; Municipal Councils.

Sumário: 1 Introdução. 2 Histórico e natureza jurídica dos fundos dos direitos da criança e do adolescente. 3 Regulamentação e modelo de gestão dos fundos dos direitos da criança e do adolescente. 4 Insuficiência de mecanismos legais de custeio dos Fundos Municipais da Criança e do Adolescente. 5 Necessidade de boa governança local para a implementação de políticas públicas eficazes voltadas às crianças e aos adolescentes. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO



Este artigo delinea o estudo acerca da natureza jurídica dos fundos municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes instituídos pela Lei n. 8.069/1990 e sua respectiva importância e potencial enquanto instrumento de promoção de políticas públicas à luz da boa governança local.

A importância do assunto emerge do fato de que, apesar

da garantia da prioridade absoluta quanto à preferência na formulação e na execução de políticas públicas e destinação de recursos nas áreas relacionadas à proteção da infância e da juventude, este comando constitucional vem sendo recorrentemente desrespeitado diante da ausência de ações eficazes para mudar o atual cenário dos infantes no Brasil.

Não se pode ignorar, também, que as crianças e adolescentes, sujeitos vulneráveis por sua peculiar condição de desenvolvimento, foram vítimas críticas aos efeitos da grave crise financeira, política e institucional deflagrada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Especificamente em relação ao serviços de acolhimento, o cenário de instabilidade mostrou que a falta de uma orientação das autoridades centrais levou a iniciativas das agências públicas locais e dos serviços de proteção social com avanços e recuos, atendimentos remotos, plantões emergenciais ou substituição de profissionais que trouxeram riscos de comprometimento à efetividade do cuidado, em especial dos serviços de acolhimento institucional³.

Todos esses fatores vão de encontro com o compromisso constitucional assumido pelo Brasil no art. 227 da Constituição Federal de 1988, corolário da doutrina da proteção integral, de tratar as crianças e adolescentes como público prioritário de ação no que se refere, por exemplo, à redução da pobreza, à desigualdade e promover a justiça, objetivos universais dos países comprometidos com o desenvolvimento sustentável, garantindo que

³ A população acolhida (no caso, crianças e adolescentes temporária ou permanentemente afastados dos cuidados parentais), que está sob os cuidados do serviço, teve suas demandas acumuladas e ampliadas em todas as áreas. Questões como visitas familiares, educação, lazer, protagonismo, escolarização e sociabilidade passaram a apresentar novos desafios, conforme mostram os dados desta pesquisa. BERNARDI, Dayse Cesar Franco. *Levantamento nacional sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em tempos de covid-19: apresentação dos resultados*. v. 1. São Paulo: NECA/Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária e Fice Brasil, 2020. Disponível em: https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/2021/03/E-book_1-LevantamentoNacional.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

ninguém seja deixado para trás⁴.

Nessa perspectiva, a pesquisa parte da premissa de que o bem-estar social está diretamente associado ao bom desempenho da administração pública, a qual, dentre inúmeras outras atribuições, detém a prerrogativa de arrecadar e destinar os recursos oriundos da tributação custeada pelo contribuinte para o desenvolvimento socioeconômico, especialmente devido à finalidade extrafiscal dos tributos⁵⁶.

Essa problemática – tão fundamental para a manutenção do Estado – é rotulada por parte da doutrina de *estudo da sustentabilidade financeira*, vertente da sustentabilidade econômica, no sentido de que num Estado Fiscal, se o funcionamento da economia de mercado não proporcionar excedentes tributáveis adequados à correspondente dimensão do Estado, este

⁴ Marília Golfieri Angella também critica a má gestão do Estado brasileiro quanto às políticas públicas para criança e adolescente, as quais deveriam ser fortalecidas em uma atuação articulada entre os entes federativos na constante prevenção de ameaças e violações a direitos infanto-juvenis (art. 70-A do ECA), mas andam em descompasso com a proteção integral e absoluta definida na Constituição Federal de 1988. ANGELLA, Marília Golfieri. *31 anos do ECA e a falta de políticas públicas de acolhimento familiar*: análise dos números do Estado de SP e o potencial do Poder Judiciário na transformação que se pretende. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-infancia-e-juventude/349541/31-anos-do-eca-e-a-falta-de-politicas-publicas-de-acolhimento-familiar>. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁵ O tributo possui finalidade extrafiscal quando objetiva fundamentalmente intervir numa situação social ou econômica. São os casos, entre outros, dos impostos de importação e exportação, que, antes de arrecadar, objetivam o controle do comércio internacional brasileiro, podendo, às vezes, servir de barreira protetiva da economia nacional e outras de estímulo à importação ou exportação de determinada espécie de bem. ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 118.

⁶ O debate acerca da extrafiscalidade vem ganhando cada vez mais projeção no cenário jurídico e político. Nesse contexto, cresce o número de trabalhos que tratam do tema, ora enfrentando algum tipo específico de benefício fiscal ou norma tributária extrafiscal (como as normas tributárias ambientais ou os incentivos regionais), ora enfrentando o tipo de controle que é (ou deveria ser) feito quando se está diante da utilização instrumental do Direito Tributário para outras finalidades que não a mera arrecadação de receitas. LEÃO, Martha Toribio. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. *Revista de Direito Tributário atual*, n. 34, p. 304.

torna-se insustentável⁷.

Veja-se, portanto, que a atividade tributária estatal precisa aliar sustentabilidade financeira ao bom retorno social, sob pena de asfixiar sua própria economia.

Daí a necessidade de iniciativas governamentais para a realização de ações eficazes visando a atender melhor as demandas sociais que flagelam o país. Advirta-se que não se trata, necessariamente, de aumentar a carga tributária do Brasil, uma das maiores do mundo, próxima a dos países desenvolvidas, mas que, por sua vez, detém o menor Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade (IRBES)⁸. Porém, propõe-se repensar alternativas para otimizar esse retorno.

Com esse intuito, o estudo aqui desenvolvido introduz a análise do conceito de governança local⁹, que, por meio da

⁷ Por conseguinte, uma tributação asfixiante da economia é, simultaneamente, uma tributação asfixiante da própria capacidade financeira do Estado, constituindo mesmo a negação do próprio Estado fiscal, porquanto, sendo este por natureza um Estado financeiramente parasita da economia, implica uma economia minimamente saudável de que se possa alimentar adequadamente. NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coord.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 15.

⁸ O resultado considerou a carga tributária de cada país: o Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma de todas as riquezas produzidas, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que mede o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida da população. RPC Curitiba. *Brasil é o país com o menor índice de retorno de bem-estar à sociedade*; pesquisa foi feita com 30 países de maior carga tributária no mundo. Publicado em: 04 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/07/04/brasil-e-o-pais-com-o-menor-indice-de-retorno-de-bem-estar-a-sociedade-pesquisa-foi-feita-com-30-paises-de-maior-carga-tributaria-no-mundo.ghtml>. Acesso em: 31 ago. 2021.

⁹ A pesquisa sobre governança local no Brasil trabalha, principalmente, com aspectos voltados à inclusão social e democratização, onde se reconhece, também, a importância da coordenação. Esta abordagem, denominada por alguns autores de governança democrática, está preocupada com a inter-relação entre governo, agentes de mercado e atores sociais, em processo de promoção e coordenação de ações de inclusão social e consolidação e ampliação de participação do cidadão nos processos decisórios relacionados à políticas públicas e sociedade. CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. *Reflexões sobre estratégias de governança local*. Gestão e Sociedade, 3 (5), p. 23-47, p. 23. Disponível em: <https://doi.org/10.21171/ges.v3i5.687>. Acesso em: 14 ago. 2021.

coordenação e ampliação da participação democrática dos cidadãos na tomada de decisão das ações da gestão governamental, constitui estratégia ancilar para implementar efetividade na promoção de políticas públicas voltadas à infância e juventude, ora instrumentalizada pelos fundos municipais de direitos das crianças e dos adolescentes.

Logo, o controle eficiente e a fiscalização pelos conselhos municipais gestores dos fundos municipais, associados à boa governança local na gestão dos fundos municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes, caracterizam uma excelente alternativa para atenuar as mazelas sociais que se avolumam diante do pouco ou nenhum retorno social propiciado pela arrecadação dos tributos pelo Estado Brasileiro, haja vista a possibilidade de democratizar o poder decisório aos gestores mais próximos dos problemas locais e facilitar a participação social¹⁰.

A par dessas premissas, verifica-se se, de fato, no cenário político-jurídico atual, os fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente são instrumentos eficazes para a promoção de políticas públicas aos infantes.

Para além de analisar o histórico e a natureza jurídica desses fundos, pretende ilustrar quais as principais dificuldades e desafios encontrados na sua operacionalização e examinar alternativas para serem fortalecidos, seja por meio do fomento à arrecadação, com previsão de mais isenções fiscais, seja por meio de medidas que alavanquem eficiência em sua gestão, a perquirir quais fatores de riscos possam ser alterados.

Na primeira seção deste artigo, apresenta-se o breve

¹⁰ Através da execução da política de descentralização e desenvolvimento regional pretende-se oferecer uma participação dos cidadãos na tomada de decisões que vão importar significativamente na região e de acordo com suas necessidades específicas, o que necessita de apoio e adesão da sociedade local. CAVALCANTI, Juliano Luis; CAVALCANTI, Tatiane H. Martins. Descentralização de poder e desenvolvimento regional sustentável no estado de Santa Catarina: realidade e desafios. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 8, n. 3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 06 ago. 2021.

histórico, a natureza jurídica e as principais características dos fundos especiais previstos na Constituição Federal de 1988, que pautam a existência jurídica-normativa dos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente e exemplificam o conceito de democracia participativa, ideia inicial no que diz respeito à governança pública.

Na segunda seção, discorre-se acerca da regulamentação e do modelo de gestão dos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente e a importância dos conselhos municipais na sua gestão, que detêm a atribuição de monitorar e alocar os recursos a eles destinados.

O cenário desolador da infantojuventude brasileira é o foco da terceira seção, que expõe e analisa o grande potencial desperdiçado pela falta de gestão eficiente dos conselhos gestores quanto aos fundos municipais, considerando seu potencial arrecadatório oriundo de isenções fiscais, notadamente por intermédio da doação incentivada.

Em seguida, introduz-se o conceito de eficiência, eficácia e efetividade, discussão aprofundada na quarta seção, além da governança pública como fatores pertinentes ao aprimoramento da gestão dos fundos municipais pelos conselhos gestores. Sugere-se, ainda, medidas com vistas ao aumento da eficiência na gestão dos fundos municipais para se aprimorar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas para as crianças e os adolescentes.

Por fim, na quinta e última seção, após o exame de todas as teses e ideias permeadas nesta pesquisa, delimita-se suas conclusões, que serão relatadas por meio do método indutivo, utilizando-se as técnicas do referente¹¹, da categoria¹², do conceito

¹¹ Referente: “explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011, p. 209.

¹² Categoria: “palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia (*sic*)”. PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*.

operacional¹³ e da pesquisa bibliográfica¹⁴.

2 HISTÓRICO E NATUREZA JURÍDICA DOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Inicialmente, faz-se necessário trazer o conceito de *fundos* a que se referem os *fundos* de direito da criança e do adolescente dispostos pelo ECA. Afinal, o que são eles?

Nessa toada, rememore-se, inicialmente, que a tributação é inerente ao funcionamento de qualquer Estado Democrático de Direito, social e tributário organizado, incumbido de arrecadar recursos para custear o pleno desenvolvimento justo e igualitário da sociedade e assegurar o respeito às garantias individuais e sociais¹⁵.

Esse fundamento é o que torna imprescindível o pagamento de tributos pelo contribuinte. Nessa linha, lecionam Klaus Tipke e Douglas Yamashita:

O dever de pagar impostos é um dever fundamental. O imposto não é meramente um sacrifício, mas sim, uma contribuição necessária para que o Estado possa cumprir suas tarefas no interesse do proveitoso convívio de todos os cidadãos. O direito tributário de um Estado de direito não é direito técnico de conteúdo qualquer, mas ramo jurídico orientado por valores. O direito tributário afeta não só a relação cidadão/Estado, mas também a relação dos cidadãos uns com os outros. É direito da coletividade¹⁶.

12. ed. São Paulo: Conceito, 2011, p. 197.

¹³ Conceito operacional [COP]: “definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias (*sic*) expostas”. PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011, p. 198.

¹⁴ Pesquisa bibliográfica: “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011, p. 207.

¹⁵ CARDOSO, Alessandro Mendes. *O dever fundamental de recolher tributos no Estado Democrático de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 195.

¹⁶ TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 13.

Com vistas a essa finalidade – de arrecadar para a manutenção e o desenvolvimento social – o Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, criou cinco espécies tributárias: imposto, taxa, contribuição de melhoria, empréstimo compulsório e a contribuição especial. Não só isso, previu, ainda, a possibilidade de criação e utilização de *Fundos* para destinação dos recursos tributários em benefício de determinados fins sociais.

Assim, faz-se necessário delimitar o conceito desses *fundos*, introduzidos pela Constituição Federal de 1988, cuja previsão ensejou a criação dos fundos de direito da criança e do adolescente conforme dispostos pela Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

A Constituição Federal de 1988 não os tratou de forma específica, mas consignou de maneira muito simplista que eles devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme art. 165, § 5º, I¹⁷, e que não podem ser estruturados mediante vinculação de receitas de impostos, nos termos do art. 167, IV¹⁸. Por fim, prescreveu que a instituição e o funcionamento dos fundos serão regidas por intermédio de lei complementar, consoante art. 165, § 9º, II¹⁹.

¹⁷ BRASIL. Lei Orçamentária Anual (LOA). Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

¹⁸ BRASIL. Lei Orçamentária Anual (LOA). Art. 167. São vedados: [...] IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, além do disposto no § 4º deste artigo;

¹⁹ A CF/1988 prevê que o prazo para encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União deverá ser estabelecido pela lei complementar referida no art. 165, § 9º. No entanto, tendo em vista a não edição de referido diploma normativo, estão em vigor as disposições do art. 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamento Público: A Lei n. 4.320/1964*

Elucida Kiyoshi Harada que existem vários sentidos em relação aos *Fundos*:

Em termos de Direito Bancário, quer dizer suficiente provisão em dinheiro existente em poder do sacado para atender aos saques emitidos por alguém. Em termos de Direito Comercial, fala-se em fundo de comércio para designar conjunto de coisas e direitos, ativos e passivos, que formam o patrimônio do comerciante; refere-se também ao fundo social, que outra coisa não é senão a reunião de cotas do capital de cada sócio e de outros bens adquiridos pela sociedade ao longo de sua existência, compondo o patrimônio comum, o ativo social. Fundo de pensão é uma fundação privada ou pública que tem seu patrimônio constituído notadamente por ações de companhias e títulos da dívida pública, tendo por finalidade secundar a ação do Estado no campo da previdência social. Fundos públicos, em termos de Direito Financeiro, são obrigações contratadas pelo Estado, representadas, em geral, por títulos da dívida pública, legalmente emitidos e garantidos pelo governo e fundados nos valores monetários recolhidos ao erário público. *Entretanto, os fundos a que se refere o inciso II do § 9º do art. 165 da Carta Política significam reservas de certas receitas públicas para a realização de determinados objetivos ou serviços de interesse público.* Representam uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria em virtude do qual todas as receitas públicas são recolhidas ao Tesouro para daí saírem somente sob forma de pagamentos de despesas consignadas no orçamento. Entretanto, a Constituição veda a vinculação da receita de impostos a órgãos, despesas e fundos (art. 167, IV). Daí a necessidade de autorização legislativa específica para a constituição de cada fundo, providência essa, aliás, determinada pelo inciso IX do mesmo artigo, de forma abundante. Os fundos são formados com parcelas dos recursos financeiros colocados no orçamento anual ou em créditos adicionais, para consecução de determinada finalidade pública, servindo, não raras vezes, como instrumento de intervenção do Estado no domínio econômico. Exemplos disso são as aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste²⁰.

comentada. 2. ed. São Paulo: RT, 2014, p. 121.

²⁰ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018,

Portanto, os fundos referidos nesta pesquisa são aqueles disciplinados sucintamente no art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal, ora previstos genericamente como reservas de certas receitas públicas para a realização de determinados objetivos ou serviços de interesse público. Esses fundos, denominados pela doutrina *Fundos Especiais*, estão regulamentados nos arts. 71 a 74 da Lei n. 4.320/1964, que estatuíram normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

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 adoção.

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 equivalente²¹.

Acrescenta Camillo de Moraes Bassi que os *Fundos Especiais* ganharam mais relevância a partir da década de 1960, quando concebidos para agilizar a gestão e garantir recursos públicos para áreas/setores específicos, sob a justificativa de que seriam estratégicos aos interesses nacionais²².

p. 147.

²¹ Registre-se, ainda, que a doutrina detém profunda controvérsia a respeito do adjetivo mais adequado para o gênero “fundo” no campo governamental (público? especial? financeiro?). Neste trabalho, adotaremos a consagrada expressão “fundo especial” para tratarmos do conceito em tela. SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de In- formação Legislativa*. Brasília, v. 39, n. 154, abr.-jun. 2002, p. 269-299.

²² Depois da Segunda Guerra Mundial foi possível compatibilizar plenamente o intervencionismo econômico e o social do Estado com o Estado de Direito e o Estado Democrático. Fenômeno que conduziu ao Estado Democrático de Direito. NABAIS,

Operacionalmente, vinculavam-se receitas para as finalidades perseguidas (garantia de recursos), utilizando os fundos como receptáculo das receitas vinculadas (intermediário financeiro). A gestão ágil dos recursos daí originava-se, permitindo, inclusive, o acúmulo dos saldos (superávit financeiro) para o seu uso no exercício financeiro seguinte²³.

A propósito, ao discutirem a Lei n. 4.320/1964, Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machada Júnior destacam as principais características dos *Fundos Especiais*: possuem receitas especificadas, vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços, normas peculiares de aplicação, vinculação a determinado órgão da administração, descentralização interna do processo decisório, plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específicas, todas esmiuçadas a seguir:

receitas especificadas: o fundo especial deve ser constituído de receitas específicas e especificadas, próprias ou transferidas, observando-se quanto a estas as normas de aplicação estabelecidas pela entidade beneficente. A constituição da República veda a possibilidade da vinculação de impostos a fundos especiais, conforme disposto no art. 167, IV;

vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços: ao ser instituído, o fundo especial ou caixa especial deverá vincular-se à realização de programas de trabalho de interesse da Administração ou por esta priorizado, cujo controle é feito através dos planos de aplicação e contabilidade próprios. A lei que instituir o fundo especial deverá dispor sobre as obrigações resultantes da execução do programa de trabalho e que serão pagas com o produto formado pelas receitas especificadas;

normas peculiares de aplicação: a lei que instituir o fundo especial deverá estabelecer ou dispor sobre normas de controle referentes à destinação dos seus recursos financeiros.

José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coord.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 20.

²³ BASSI, Camillo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas*: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2019, p. 7. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf. Acesso em: 03 ago. 2021.

Esclareça-se, contudo, que as disponibilidades de caixa serão escrituradas à parte, com clareza, em contas específicas no Ativo Financeiro, que indiquem a especificação do fundo especial, a sua destinação com a respectiva contrapartida em obrigações a pagar – (nome do programa) escrituradas no passivo financeiro;

vinculação a determinado órgão da Administração. Esta vinculação é necessária porque é através dela que se identificará a destinação das disponibilidades desta caixa especial. Observe que se pode identificar uma autarquia ou fundação, à qual a receita formadora do caixa especial estará vinculada;

descentralização interna do processo decisório. É evidente que a descentralização do processo decisório somente se concretizará caso a autoridade máxima da administração assim a deseje. E isto só ocorrerá mediante decreto, qualquer que seja a esfera de governo em que ocorra a descentralização;

plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica. o plano de aplicação evidenciará as origens dos recursos financeiros que constituem o caixa especial e as aplicações nos pagamentos das obrigações resultante da execução do programa de trabalho, ao qual se vincula. A contabilidade, como já afirmamos se faz mediante a segregação de contas específicas, e a prestação de contas deve ser preparada em separado. Se porventura ocorrer que, de um lado, o caixa especial tem um gestor e, do outro, o programa especial tem a sua gestão sob a responsabilidade de outro, evidentemente haverá a junção das demonstrações²⁴.

Diante dessas considerações, conclui-se: *Fundos Especiais* não são detentores de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, não é entidade jurídica, não é órgão ou unidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na Contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para o cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade

²⁴ MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei n. 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 155-156.

e que a contabilidade tem por função evidenciar, como é o seu próprio objetivo, através de contas próprias, segregadas para tal fim²⁵.

Em suma, *Fundos Especiais* consubstanciam uma parcela de receitas especificadas por lei destacadas para a consecução de objetivos determinados (art. 71 da Lei n. 4.320/1964). Os *Fundos Especiais*, dependendo do objetivo pretendido, desdobram-se em *fundos de gestão de recursos financeiros* (destinados exclusivamente a financiamentos de investimentos em todas as áreas de interesse da entidade); em *fundos rotativos* (os que são criados e destinados àqueles programas cujos resultados financeiros são reinvestidos) e em *fundos de gestão de recursos financeiros e de outras naturezas* (destinados à execução de programas especiais com trabalhos em setores da administração pública, como saúde, educação e assistência)²⁶.

No último desdobramento de fundos é que se tem a base de formulação para a municipalização das políticas sociais e representam uma forma de tornar certa a destinação desses recursos para áreas de especial relevância, como é o caso da instituição dos fundos de direitos das crianças e dos adolescentes pelo ECA, cuja regulamentação e modelo de gestão serão dirimidos na próxima seção²⁷.

2 DA REGULAMENTAÇÃO E MODELO DE GESTÃO DOS FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO

²⁵ MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei n. 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 156.

²⁶ SILVA, Suelene dos Anjos da Conceição; SARMENTO, Helder Boska de Moraes. *Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a municipalização das políticas setoriais*. Disponível em: https://www3.tce.pr.gov.br/fundos_especiais.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

²⁷ CONSELHO Nacional do Ministério Público. *Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/maio/Guia_Fundos_CNMP_Revisado_encaminhar_1.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

ADOLESCENTE

Ilustrados o histórico e a respectiva natureza jurídica dos fundos especiais aos quais se referem a Lei n. 4.320/1964, art. 71, passa-se a discorrer sobre sua aplicação voltada à infância e juventude, mais especificamente no que se refere aos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente.

Antes, vale registrar que a Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) regulamentou as conquistas em favor dos menores preconizadas pelo art. 227 da Constituição Federal de 1988, versando sobre a proteção integral, com ênfase aos seguintes pontos:

1 – A infância e a adolescência admitidas como prioridade imediata e absoluta exigindo uma consideração especial, o que significa que a sua proteção deve sobrepor-se a quaisquer outras medidas, objetivando o resguardo de seus direitos fundamentais.

2 – O princípio do melhor interesse da criança, que não deve ser visto de uma forma fantasiosa ou sonhadora, mas como algo concreto, considerando que cabe à família, portanto aos pais ou responsáveis, garantir-lhe proteção e cuidados especiais; ressalta-se intervenção/responsabilização com os infantes e adolescentes, daí decorre a criação dos Conselhos Tutelares e, ainda, a atuação do Poder Público com a criação de meios/instrumentos que assegurem os direitos proclamados.

3 – Reconhece a família como o grupo social primário e ambiente “natural” para o crescimento e bem-estar de seus membros, especialmente das crianças, ressaltando o direito de receber a proteção e a assistência necessárias, a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade, na idade apropriada²⁸.

Essas conquistas derivaram da doutrina da proteção integral adotada pela Constituição Federal de 1988, espinha dorsal do ECA, expressando direitos em relação à vida, à saúde, à liberdade e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à

²⁸ VERONESE, Josiane Rose Petry. *Direito da criança e do adolescente*. Florianópolis: OAB/SC, 2006, p. 10.

educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho, à tutela jurisdicional diferenciada, consequência da condição especial em que se encontram²⁹.

Nessa toada, a fim de implementar a doutrina da proteção integral, foram criados os fundos dos direitos da criança e do adolescente, regidos pelos arts. 154; 214 e 260 do ECA; pelo capítulo do Sistema Tributário Nacional da Constituição Federal, art. 153 e seguintes; art. 12, I, da Lei n. 9.250/1995 (regulamentadora do IR); arts. 99 a 101 do Decreto n. 9.580/2018; além da Lei n. 8.242/1991, que instituiu esses fundos, e as Resoluções n. 137/2010 e 194/2017, ambas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Cabe reiterar que os fundos dos direitos da criança e do adolescente, também conhecidos como Fundos para Infância e Adolescência (FIA), possuem natureza especial, conforme rege a Lei n. 4.320/1964, art. 71, vinculados à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Em razão dessa natureza, os recursos que os constituem se transformam em recursos públicos, que devem ser geridos e administrados conforme os princípios constitucionais que regem os orçamentos públicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência³⁰.

O fundo em questão deve ser criado por lei municipal, a qual deverá estabelecer, no mínimo, a qual órgão está vinculado, os objetivos, a vinculação ao Conselho dos Direitos, a receita, a destinação dos recursos, a gestão, a execução e a prestação de contas. Deve estar adequada aos arts. 71 a 74 da Lei Federal n. 4.320/1964, e às exigências contidas nos arts. 260 a 260-K do

²⁹ MARQUES, Ana Amélia. *Avanços e limites do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil: uma análise à luz dos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral à criança e do adolescente*. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Ana%20Amelia%20Fernandes%20Marques.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

³⁰ CONSELHO Federal de Administração. *Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: CFA, 2011, p. 4. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/ARTE_WEB_cartilha_007_2.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

ECA.

Assim, os conselhos de direitos da criança e do adolescente do respectivo ente federado são os órgãos formuladores, deliberativos e controladores das ações de implementação da política dos direitos da criança e do adolescente, responsáveis por gerir os fundos e fixar critérios de utilização, conforme plano de aplicação de seus recursos, de acordo com os arts. 204 da Constituição Federal de 1988 e art. 260, § 2º, da Lei n. 8.069/1990³¹

Interessante destacar que esses conselhos gestores, consoante lições de Maria da Glória Gohn, se instauram na condição de instâncias deliberativas e de controle social, a partir da Constituição Federal de 1988, no âmbito de um processo de descentralização administrativa e de ampliação da participação popular e surgem como instâncias para promover uma mudança na gestão das políticas públicas a partir de “um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública”³².

Na mesma linha, Clícia Maria Leite Nahra complementa que os conselhos gestores são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é propor diretrizes das

³¹ CONSELHO Nacional do Ministério Público. *Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/maio/Guia_Fundos_CNMP_Revisado_encaminhar_1.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021, p. 12.

³² Por definição legal, os conselhos de direitos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis compostos paritariamente por representantes governamentais e de organizações da sociedade civil. Suas decisões possuem força normativa, vinculando, conforme o âmbito de atuação do conselho. Os conselhos, no papel de controlador das ações, devem registrar organizações da sociedade civil atuantes na área e inscrever os programas, governamentais e não governamentais, que digam respeito à criança e ao adolescente. ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. *Participação popular nas políticas públicas*. Espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Polis, 2006, p. 69.

³³ GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Governança democrática e poder local*. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004, p. 66.

políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas. São órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência³⁴.

É pertinente ressaltar que esses conselhos consubstanciam a participação popular na gestão pública municipal definida pelo art. 29, XII, da Constituição Federal, em que se prevê a cooperação das associações representativas no planejamento do município. Essa previsão decorre, conforme Paulo Bonavides, da teoria da democracia participativa³⁵.

Esse modelo de democracia participativa, na linha preceituada por Paulo Márcio Cruz, não pressente tanto a participação direta no ato final de adoção de decisões políticas, mas conjectura a participação mais efetiva nos processos de decisão que posteriormente levam às decisões definitivas. Deste modo, a democracia participativa supõe, de uma parte, uma limitação do poder das organizações com incidência nas decisões políticas; de outra parte, uma extensão dos direitos dos membros dessas organizações ou, se for o caso, do conjunto dos cidadãos, expressa em oportunidades de voz e garantias ao gozo dessas oportunidades³⁶.

³⁴ NAHRA, Clícia Maria Leite. *A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas*. p. 4 Disponível em: <https://bityli.com/3RA1B>. Acesso em: 10 ago. 2021.

³⁵ Segundo Paulo Bonavides, o termo “povo” pode ser estabelecido sob três pontos de vista: o político, o sociológico e o jurídico. Sob o prisma político, ressalta o conceito cunhado por Afonso Arinos, de povo como sendo aquela parte da população capaz de participar, através das eleições, do processo democrático, dentro de um sistema variável de limitações, que depende de cada país e de cada época. Já do ponto de vista sociológico, o conceito de povo se identifica com o de nação, designando “toda a comunidade do elemento humano, projetado historicamente no decurso de várias gerações e dotado de valores e aspirações comuns”. Por fim, num sentido jurídico, povo “exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico”, ou seja, é o conjunto de indivíduos que pertencem ao Estado por uma relação de cidadania. BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa* (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade). São Paulo: Malheiros, 2001, p. 74-78.

³⁶ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; FERRER, Gabriel Real; PRADO, Lucas

Em síntese, conforme observa Luciana Tatagiba, os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte e cultura, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre o governo e a sociedade em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos³⁷.

Salientado o perfil dos conselhos gestores municipais dos fundos de direitos das crianças e adolescentes, dentre as atribuições a eles atribuídas, destacam-se as seguintes, a teor do art. 260, I, do ECA e do art. 9º da Resolução do Conanda n. 137/2010:

- 1) deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal;
- 2) realizar periodicamente o diagnóstico relativo à situação da infância e da adolescência no âmbito de sua competência;
- 3) elaborar os planos de ação anuais ou plurianuais dos recursos do Fundo;
- 4) procurar conhecer as quatro fases das Leis Orçamentárias, isto é, a elaboração, a aprovação, a execução e o controle, procurando acompanhar a votação da Lei do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária (LOA), para que o plano de aplicação não sofra cortes;
- 5) elaborar anualmente o plano de aplicação; publicar editais fixando procedimentos, critérios e requisitos para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação;

de Melo. *Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade*. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 92.

³⁷ TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política do Paraná*, Curitiba, n. 25, nov. 2005, p. 210-211.

- 6) divulgar o calendário das suas reuniões;
- 7) acompanhar e controlar as ações e o Fundo;
- 8) monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo por meio de balancetes, relatórios financeiros e do balanço anual;
- 9) publicizar o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto aprovado e atendido em cada ano-calendário;
- 10) acompanhar e avaliar a execução, o desempenho e os resultados em relação à aplicação dos recursos do Fundo;
- 11) desenvolver atividades para ampliar a captação de recursos para o Fundo;
- 12) Criar, organizar e viabilizar o Orçamento Criança e Adolescente.

Ademais, quanto à aplicação dos recursos do fundo, deliberada pelo conselho municipal, destacam-se:

- 1) destinação obrigatória de percentual para o incentivo ao acolhimento, sob a forma da guarda ao órfão ou abandonado (ECA, art. 260, § 2º), observando as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e para o financiamento das ações previstas na Lei n. 12.594/12 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINANASE), em especial para capacitação, sistemas de informação e avaliação (art. 31);
- 2) divulgação dos direitos da criança e do adolescente e ações de promoção, proteção, defesa e atendimento, e seus mecanismos de exigibilidade;
- 3) pesquisas, estudos, diagnósticos e sistema de informações;
- 4) mobilização social, campanhas e publicações;
- 5) formação e capacitação de pessoas;
- 6) programas de apoio ao adolescente autor de ato infracional e sua família;
- 7) reordenamento institucional;
- 8) programas e projetos que atendam crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social: situação de rua, drogadição, vítimas de abuso sexual físico e psicológico, erradicação do trabalho infantil;
- 9) projetos de captação de recursos e fidelização de parceiros.

Em relação à gestão dos fundos, sublinham-se essas atribuições, consoante art. 260-E do ECA e o art. 21 da Resolução

do CONANDA 137:

- 1) coordenar a execução do Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo;
- 2) manter conta bancária específica destinada exclusivamente a gerir os recursos do Fundo;
- 3) executar e acompanhar o ingresso de receitas e o pagamento das despesas;
- 4) manter um registro próprio dos recursos do Fundo, de modo que a disponibilidade de caixa, a receita e a despesa fiquem identificadas de forma individualizada e transparente;
- 5) emitir empenhos, cheques e ordens de pagamento;
- f) fornecer comprovante de doação ao contribuinte, especificando se a doação foi em espécie ou em bens;
- 6) apresentar trimestralmente, ou quando solicitada pelo Conselho, a análise e a avaliação da situação do Fundo, através de balancetes e relatórios de gestão;
- 7) informar anualmente à SRF as doações recebidas com as informações previstas na Lei.

Quanto ao controle e fiscalização desses fundos, os conselhos gestores estão sujeitos à obrigação de prestar contas, conforme art. 70 da Constituição Federal de 1988, haja vista sua natureza de reserva financeira de recursos públicos. O controle e a fiscalização competem aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e do conselho dos direitos, e externo, por intermédio do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Em arremate, saliente-se o caráter complementar dos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente, ou seja, as receitas destinadas a eles não excluem a obrigação do Poder Público de alocar recursos para implementar ações ligadas à área da infância e da adolescência, sobretudo perante o princípio da prioridade absoluta, consoante art. 227 da Constituição Federal de 1988³⁸.

³⁸ BRASIL. Constituição Federal. 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,

3 INSUFICIÊNCIA DE MECANISMOS LEGAIS DE CUSTEIO DOS FUNDOS MUNICIPAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Delineada como se dá a criação e o modelo de gestão dos fundos, verifica-se que foram criados vários mecanismos constitucionais e legais para seu financiamento adequado. Não obstante, na prática, a realidade mostra que eles são insuficientes para a realização de ações efetivas nessas áreas, de sorte que é preciso encontrar uma alternativa para ampliar a arrecadação.

De acordo com o ECA, são três as principais fontes de receita dos fundos municipais da criança e do adolescente: 1) multas aplicadas pela autoridade judiciária, art. 214³⁹; 2) transferências entre entes da federação, art. 261⁴⁰; e 3) doações deduzidas do imposto de renda pago pelas pessoas físicas e jurídicas (também denominadas doações incentivadas), art. 260 e seguintes⁴¹, sem prejuízo de os entes federativos criarem outras formas de custeio, respeitados os limites constitucionais e legais⁴².

violência, crueldade e opressão”.

³⁹ BRASIL. Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). “Art. 214. Os valores das multas reverterão ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município”.

⁴⁰ BRASIL. Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). “Art. 261. A falta dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, os registros, inscrições e alterações a que se referem os arts. 90, parágrafo único, e 91 desta Lei serão efetuados perante a autoridade judiciária da comarca a que pertencer a entidade”.

⁴¹ BRASIL. Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). “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: I – 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e II – 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o art. 22 da Lei n. 9.532, de 10 de dezembro de 1997”.

⁴² A propósito, apesar de o art. 167, IV, da Constituição Federal de 1988 vedar a vinculação de impostos, isto não se estende aos demais tributos, sendo possível vincular taxas ou contribuições de qualquer espécie.

Dentre essas três fontes, as doações incentivadas é a maior fonte de custeio, visto que conforme o balanço divulgado pela União, sobre doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente na Declaração do Imposto de Renda, em 2017, revelou que foram repassados mais de R\$ 51 milhões para 1.212 Fundos da Criança e do Adolescente. De outro lado, em 2018, foram arrecadados cerca de R\$ 67,88 milhões destinados aos Fundos, a maior cifra desde 2013, quando as doações começaram a ser feitas via Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF). A quantidade de doações também superou os anos anteriores, atingindo a marca de R\$ 62,688 milhões⁴³.

Todavia, apesar da escalada do aumento do número de doações incentivadas nos últimos anos, as ações dos fundos municipais e as demais políticas públicas promovidas pelos outros entes federativos foram insuficientes para melhorar o cenário da infância e da juventude de 2021, no qual ficou evidenciado o aumento da desigualdade social e a piora no acesso à educação, à saúde, ao lazer e à moradia entre os infantes ricos e pobres⁴⁴.

Assim, sem olvidar a necessidade de mais investimentos e ações pelas diferentes esferas administrativas, jurídicas e legislativas do Brasil para fomentar o desenvolvimento da infância e da juventude, o enfoque desta pesquisa se debruça sobre os fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente, porque evidenciam grande potencial de mudar esse cenário, tendo em conta seu potencial de arrecadação de recursos e pela realização de medidas que mais bem atentem às peculiaridades e às necessidades locais.

Mas o que falta? Será que realmente necessitamos da

⁴³ CONSELHO Nacional do Ministério Público. *Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/maio/Guia_Fundos_CNMP_Revisado_encaminhar_1.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁴⁴ ABRINQ. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2021*. Disponível em: https://observatoriocrianca.org.br/system/library_items/files/000/000/030/original/cenario-da-infancia-e-da-adolescencia-2021_%281%29.pdf?1617903781. Acesso em: 10 ago. 2021.

criação de mais fontes de custeio para os fundos destinados à infância e juventude? Mais hipóteses de isenções fiscais para alocar recursos nessas áreas? Mais eficiência na gestão dos fundos? Todos esses elementos agregados? Veremos.

Voltando à análise das principais fontes de receita dos fundos municipais, de longe a capacidade arrecadatória das doações incentivadas revela-se uma grande ferramenta para aumentar seu financiamento. Veja-se, por exemplo, que as doações de pessoas físicas aos fundos municipais podem ser integralmente deduzidas do IR até o limite de 6% do imposto devido e das pessoas jurídicas até 1%.

Importante esclarecer que para a pessoa física realizar a doação incentivada, deve seguir algumas regras quanto à sua realização, pois a dedução do imposto devido ao encaminhamento dos valores aos fundos somente pode ser feita por meio da declaração pelo formulário completo do IR; se possível, a destinação incentivada pode ocorrer ao longo do ano fiscal tanto por aqueles que têm imposto a pagar como aqueles que têm direito à restituição.

Esclarecido esse ponto, enfatize-se que somente em 2018, o Brasil, se consideradas todas as formas de arrecadação de impostos sobre a renda, arrecadou R\$ 396,836 bilhões aos cofres públicos; destes, R\$ 346,540 bilhões oriundos de pessoas físicas. Como exemplo, considerando o percentual médio de pessoas que utilizam o formulário completo de declaração (40%, segundo dados da Receita Federal⁴⁵), condição necessária para realizar a doação incentivada, estima-se um total de R\$ 13,8616 bilhões arrecadados em 2018.

Seguindo esse raciocínio, se deduzíssemos 6% do valor arrecadado por pessoas físicas que se valeram do formulário

⁴⁵ CORREIO BRAZILIENSE. *Formulário completo é mais recomendado para deduções do imposto de renda*. Por: Catarina Loiola, André Phelipe. Publicado em: 08 mar. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/03/08/internas_economia,832795/formulario-completo-e-mais-recomendado-para-deducoes-do-imposto-de-ren.shtml. Acesso em: 11 ago. 2021.

completo para a declaração do imposto de renda em 2018 (R\$ 13,8616 bilhões), teríamos o montante de R\$ 831,694 milhões a ser encaminhado aos fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente.

Evidente que o cálculo hipotético não é exato, pois considera que todos os contribuintes que realizam a declaração do IR por intermédio do formulário integral teriam interesse em deduzir o valor máximo possível (6%) do imposto para doação aos fundos, mas ilustra que os valores arrecadados para esse fim podem ser muito maiores do que atualmente estão sendo destinados.

Destarte, haja vista o enorme valor potencial a ser arrecadado pelos fundos municipais da criança e do adolescente, observa-se que estão em patamares muito além do arrecadado. Diante disso, é preciso verificar como otimizar as doações incentivadas e analisar os eventuais gargalos surgidos como obstáculo nesse sentido.

A esse respeito, são pertinentes as estratégias sugeridas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para aumentar o número de doações incentivadas. Por meio de grupo de trabalho instituído no âmbito da comissão da infância e da juventude, o órgão criou importante estudo contendo orientações sobre fundos dos direitos da criança e do adolescente, visando a aprimorar as políticas públicas relacionadas:

Muitos conselhos ainda exercem a gestão do fundo dos direitos da criança e do adolescente de uma forma reativa (e não proativa), aguardando o ingresso de recursos no Fundo (via de regra, advindos do Imposto de Renda) para então decidir como repassar esses recursos para organizações e projetos de atendimento de crianças e adolescentes. Conselhos com postura reativa não se organizam para elaborar Planos de Aplicação de recursos do fundo que estimem os valores necessários para viabilizar a execução de ações prioritárias em seus municípios. Tornam-se meros conselhos de avaliação de projetos e não Conselhos de formulação e controle de Políticas Públicas, como determinou a Constituição da República (art. 204, II)⁴⁶.

⁴⁶ CONSELHO Nacional do Ministério Público. *Orientações sobre Fundos dos*

O trabalho do CNMP também sugere criar a comissão de mobilização de recursos, formada por conselheiros tecnicamente preparados, e com tempo disponível para visitar as pessoas físicas e jurídicas, aptas a participarem da doação incentivada (profissionais liberais de todas as áreas, servidores públicos, empresários), para explicar o funcionamento do fundo de direitos das crianças e dos adolescentes, seus objetivos, prioridades, ações e projetos que podem ser atendidos⁴⁷.

Não só a postura passiva quanto à captação de recursos, o estudo do CNMP também escancara a dificuldade dos conselhos municipais quanto à adequada regulamentação legal dos fundos, circunstância que cria obstáculo até mesmo ao recebimento de qualquer espécie de valores.

Corroborando com o exposto Luciana Tatagiba, que ao elaborar pesquisa sobre os conselhos gestores municipais, sustenta que eles demonstram incapacidades tanto em realizar funções e gerar resultados para os quais foram criados, como de influenciarem e participarem das decisões de políticas setoriais:

No geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação

Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/maio/Guia_Fundos_CNMP_Revisado_encaminhar_1.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁴⁷ De modo geral, o estudo atribui aos conselhos o papel ativo de captadores de recursos mediante intensa mobilização popular, por meio de associações, ONGs, igrejas; e muita divulgação em rádios, TVs, redes sociais, sempre tentando passar a mensagem aos contribuintes de, em vez de pagarem o IR na íntegra ao Leão, que destaquem uma pequena fração para ser depositada na conta do fundo dos direitos da criança e do adolescente, pois, assim, ao invés de os valores viajarem pela burocracia estatal, serão investidos com maior agilidade em projetos locais de proteção aos direitos da infância e da adolescência. Menciona-se a existência de leis em determinados municípios que reconhecem e premiam os doadores, pessoas físicas ou jurídicas, com a emissão de selos, broches, moção de aplausos. Além de parcerias com bancos e empresas, solicitando-lhes que criem a opção de o cliente doar o troco das contas pagas para o fundo dos direitos da criança e do adolescente. CONSELHO Nacional do Ministério Público. *Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/maio/Guia_Fundos_CNMP_Revisado_encaminhar_1.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

deliberativa. Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Além desses motivos, a bibliografia vincula ainda a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos⁴⁸.

Ratificam esse contexto os estudos de Clícia Maria Leite Nahra sobre conselhos municipais. Como resultado, a autora aponta que os conselheiros gestores necessitam ampliar os espaços de participação nos conselhos por meio de um mais envolvimento das secretarias e do tempo disponibilizado. Sugere, ainda, a criação de espaços de formação de conselheiros para conscientizá-los acerca do seu papel social e propõe a elaboração de mecanismos que desenvolvam um processo de comunicação entre os representantes e as secretarias e maior divulgação das atividades dos conselhos nas secretarias⁴⁹.

4 A NECESSIDADE DE BOA GOVERNANÇA LOCAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICAZES VOLTADAS ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES

Vimos que os fundos municipais de direitos da criança e do adolescente, se bem geridos pelos respectivos conselhos, têm enorme potencial de otimizar o desenvolvimento de políticas públicas para os infantes, haja vista o grande alcance de sua capacidade de arrecadação por meios das doações incentivadas. A

⁴⁸ TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política do Paraná*, Curitiba, n. 25, nov. 2005, p. 210-211.

⁴⁹ NAHRA, Clícia Maria Leite. *A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas*. p. 23. Disponível em: <https://bityli.com/3RA1B>. Acesso em: 10 ago. 2021.

despeito disso, revelou-se evidente que grande parte dos conselhos municipais desperdiçam o potencial arrecadatório, e não conseguem conduzir as políticas públicas com eficiência.

O problema da incapacidade da gestão pública envolve os parâmetros de eficiência, eficácia, efetividade, todos inseridos na concepção moderna da administração pública gerencial: “que busca a superação do modelo burocrático de gestão, mediante a adoção de mecanismos que visam a excelência administrativa e ao foco no cidadão”⁵⁰. Envolve, ainda, a ideia de boa governança pública, derivada do princípio da eficiência, amplamente discutida não só por organismos internacionais, mas também pelo governo brasileiro, em âmbitos federal, estadual ou municipal⁵¹.

Idalberto Chiavenato ensina que as organizações devem ser analisadas sob o prisma da eficiência e da eficácia; *eficiência* como uma medida normativa da utilização dos recursos, uma relação entre custos e benefícios; *eficácia* como medida normativa do alcance dos resultados⁵². Marcelo Douglas de Figueiredo Torres complementa ao afirmar que a *efetividade* é direcionada à qualidade do resultado em prol do resultado público⁵³.

⁵⁰ CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública. *30º Encontro da ANPAD*, set. 2006. Salvador/BA.

⁵¹ A ligação entre os princípios da eficiência e da boa governança já foi percorrida por Celso Antônio Bandeira de Mello: “o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no direito italiano: o princípio da boa administração. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 22. No mesmo sentido: GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 76.

⁵² CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*. São Paulo: Atlas, 1994, p. 70.

⁵³ Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados em detrimento de outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais

Já a ideia de “governança” surge a partir de discussões promovidas pelo Banco Mundial⁵⁴, onde formulou-se o conceito de que governança é a maneira pela qual o governo exerce o poder para administrar seus recursos sociais e financeiros e, com isso, promover o desenvolvimento e implementar suas políticas governamentais⁵⁵. Consigna Daniel Kaufmann, diretor dos programas de governança do Banco Mundial, que a governança é exercida através das instituições que têm autoridade num país, estas, por sua vez, deveriam buscar gerenciar seus recursos de modo eficiente, formulando e implementando propostas de políticas públicas através de regras sólidas e transparentes⁵⁶.

Desse modo, governança, conforme Jan Kooiman e Van Martijn Vliet, é um padrão ou estrutura que emerge em um determinado sistema político-social como resultado comum de intervenções de todos os atores envolvidos/interessados. O conceito expressa a criação de uma estrutura ou ordem que não pode ser imposta externamente, mas é o resultado da interação de uma multiplicidade de atores governamentais, sociais e políticos capazes de se influenciarem⁵⁷.

impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 175.

⁵⁴ WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: The World Bank, 1992, p. 1. “governança é definida como a maneira na qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento” (tradução livre).

⁵⁵ GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. Congresso Nacional do CONDEPI XIV, 2005, Fortaleza. Anais. Florianópolis: Fundação Boileux; 2006. p. 1. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁵⁶ KAUFMANN, Daniel. Repensando a governança e a anticorrupção – ortodoxia desafiadora. Seminário da Comissão de Ética Pública, IV, 2003, Rio de Janeiro. In: CEZARE, Juliana Pellegrini. *Conselhos municipais e governança: uma análise do conselho de representantes de Paranapiacaba e o parque Abdreense do Município de Santo André-SP*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2009, p. 47. Disponível em: <http://www.fsp.usp.br/siades/documentos/JulianaPellegrini.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁵⁷ KOOIMAN, Jan; VLIET, Van Martijn. Governance and public management. In: ELIASSEN, Kjella; KOOIAMN, Jan (ed.) *Mananging public organizations –*

Acrescentam Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Pablo Zoido-Lobaton, que governança pública refere-se às tradições e instituições nas quais a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles. Governança é, portanto, a adoção de ações que ajudam a organização a alcançar seus objetivos de maneira mais eficaz, auxiliando no gerenciamento de riscos para alcançar resultados desejados⁵⁸.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, o princípio da governança ou *good governance* significa, numa compreensão normativa, a condução responsável dos assuntos do Estado, um novo enquadramento transnacional da estatalidade. Acentua, ainda, que essa responsabilidade se estende a todos os poderes institucionalizados – Executivo, Legislativo e Judiciário – pontuando que a boa governança assegura a interdependência internacional dos estados, enfatiza o multilateralismo, as regulações internacionais, a *accountability* e a legitimação⁵⁹.

Neste sentido, não há dúvida de que os princípios da eficiência (na busca da eficiência, eficácia e efetividade) e da boa governança devem nortear as ações e as decisões na condução da Administração Pública, cuja consecução será facilitada pelo domínio da técnica instrumental sobre o controle administrativo pelos atores incumbidos da participação popular.

O efeito negativo da ausência de técnica instrumental sobre o controle administrativo revela-se pela situação atual da

lessons from contemporary european experience. London: Sage, 1993, p. 58.

⁵⁸ KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance matters. *World Bank Policy Research Working Paper 2196*, World Bank, 1999. Disponível em: <https://worldbank.org/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

⁵⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008, p. 327.

maioria dos conselhos municipais na gestão dos fundos de direitos das crianças e dos adolescentes, os quais evidenciam a falta de capacitação para se mobilizarem e contribuírem mais ativamente na formulação e no direcionamento das políticas públicas, dando cumprimento regular ao seu papel institucional.

Em complemento, um estudo realizado por Rosane Maria Pio da Silva, Andréa de Oliveira Gonçalves, Antonio Carlos Santos e Elaine Cristina Pirkiel, tomando como referência as fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito dos conselhos municipais relacionados à área de saúde, educação e assistência social da região nordeste do Brasil, indicou problemas de outra natureza: 1) desconhecimento da legislação pelos conselheiros; 2) problemas na composição dos conselhos; 3) ausência de capacitação de conselheiros; 4) sonegação de informações pela gestão municipal; 5) não implantação de conselhos; 6) não acompanhamento da execução dos recursos públicos; e 7) falta de estrutura física e logística⁶⁰.

É preciso, portanto, mudar o contexto no qual se encontram os conselhos municipais gestores, a começar pela atuação dos órgãos integrantes do sistema de garantia dos infantes: conselhos, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, centros de defesa, segurança pública e conselhos tutelares, no sentido de auxiliarem na capacitação dos conselheiros e diminuir a centralização estatal na pauta decisória.

5 CONCLUSÃO

⁶⁰ Este estudo concluiu que entre as sete categorias, a que chama mais a atenção é a que diz respeito ao “não acompanhamento da execução dos recursos públicos” por parte dos conselheiros, pois representa 38% das constatações; é a que aparece no maior número de municípios, 55 dos 61 analisados; é a mais significativa nas três fiscalizações realizadas, além de manter uma tendência de crescimento; e, junto aos “problemas na composição dos conselhos”, aparece em municípios de todos os estados da região nordeste. SILVA, Rosane Maria Pio da; GONÇALVES, Andréa de Oliveira; SANTOS, Antonio Carlos; PIRKIEL, Elaine Cristina. Controle social: a atuação dos conselhos municipais na região nordeste. *Gestão & Regionalidade*, v. 34, n. 101, maio-ago. 2018, p. 81-82; 86.

Este artigo teve como objetivo apresentar o histórico, a natureza jurídica e a regulamentação, além de verificar como funcionam os fundos municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes no atual cenário jurídico-político brasileiro, a fim de avaliar novas alternativas ou medidas para otimizar as ações sociais e políticas públicas voltadas a essas áreas.

Teve como pano de fundo o cenário precário no qual se encontra a situação da infância e da adolescência no Brasil, profundamente agravado pela pandemia causada pela Covid-19.

Inicialmente, mostrou-se como ocorreu a previsão jurídico-normativa dos fundos especiais no ordenamento jurídico, idealizados como uma das principais expressões da democracia participativa na Administração Pública, auxiliando na tomada de decisão das políticas públicas em áreas sensíveis ao desenvolvimento social.

Em seguida, foram apresentados os modelos de gestão e os meios de custeio dos fundos municipais, cuja análise revelou que, apesar de seu enorme potencial arrecadatório dada a possibilidade de serem beneficiados por isenções fiscais, dentre as quais se destaca a doação incentivada – dedução do imposto de renda pelo contribuinte – pouca ou nenhuma mobilização se vê por parte dos conselhos gestores no sentido de alavancarem esses recursos.

Desse modo, perscrutou-se a razão do desperdício desse potencial arrecadatório, concluindo pela falta de organização em sua gestão pelos conselhos municipais, visto que muitos gestores a exercem de forma reativa (e não proativa) e aguardam eventualmente o ingresso de recursos para, só então, alocá-los nas organizações e nos projetos relacionados à infância e juventude.

Ficou evidenciado que, em sua maioria, os conselhos gestores dos fundos municipais não estão cumprindo suficientemente seu papel constitucional na formulação e no controle de políticas públicas, conforme determinado pelo art. 204, II, da

Constituição Federal de 1988, servindo como meros conselhos de avaliação de projetos.

As principais causas desse problema perpassam pela falta de capacitação dos conselheiros e pela dificuldade estatal em descentralizar as ações governamentais, cuja insuficiência de comunicação implica perda de dados estratégicos para a formulação de políticas públicas mais bem adequadas às necessidades locais.

Com efeito, pontuou-se a importância de aliar eficiência e boa governança na gestão dos conselhos municipais, dando qualificação técnica aos integrantes desses conselhos e estrutura satisfatória para o trabalho. Discutiui-se também a centralização da tomada de decisão pelas secretarias, o que dificulta a democratização e o compartilhamento de informações, o controle e o acompanhamento na tomada de decisão das políticas públicas locais.

A falta de capacitação dos conselheiros aliada à ausência de integração com a gestão municipal causa submissão daqueles às decisões tomadas unicamente pela administração pública, desvirtuando a razão e a existência dos conselhos. Logo, a compreensão da importância do papel do gestor municipal no que tange à democratização das ações públicas, é fundamental para fortalecer a transparência na aplicação dos recursos em prol da sociedade.

Por fim, visando dar mais eficiência à gestão dos fundos municipais de direitos da criança e do adolescente e efetivar a boa governança local, propõe-se como medidas de ação o diagnóstico de atuação dos conselhos gestores de todas as regiões do Brasil a fim de aferir os problemas recorrentes, principalmente quanto ao acompanhamento da execução dos recursos públicos e à falta de capacitação dos conselheiros. Igualmente, registra-se que o desenvolvimento sustentável de um país só será alcançado se concretamente o estado, a família e a sociedade empreenderem esforços na implementação de ações que priorizem as

crianças e adolescentes. Cuidados transgeracionais que se multiplicarão para a evolução civilizatória.



REFERÊNCIAS

- ABRINQ. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2021*.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. *Participação popular nas políticas públicas*.
- ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*.
- ANGELLA, Marília Golfieri. *31 anos do ECA e a falta de políticas públicas de acolhimento familiar: análise dos números do Estado de SP e o potencial do Poder Judiciário na transformação que se pretende*.
- BASSI, Camillo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. p. 7.
- BERNARDI, Dayse Cesar Franco. *Levantamento nacional sobre os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em tempos de Covid-19: apresentação dos resultados*. v. 1.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa* (por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade).
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brancos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*.
- CARDOSO, Alessandro Mendes. *O dever fundamental de recolher tributos no Estado Democrático de Direito*.
- CASTRO, Rodrigo Batista de. *Eficácia, efetiência e*

efetividade na Administração Pública.

- CAVALCANTI, Juliano Luis; CAVALCANTI, Tatiane H. Martins. Descentralização de poder e desenvolvimento regional sustentável no estado de Santa Catarina: realidade e desafios. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 8, n. 3, 3º quadrimestre de 2013.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. *Reflexões sobre estratégias de governança local*. p. 23.
- CONSELHO Federal de Administração. *Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. p. 4.
- CONSELHO Nacional do Ministério Público. *Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*.
- CORREIO BRAZILIENSE. *Formulário completo é mais recomendado para deduções do imposto de renda*. Por: Catarina Loiola, André Phelipe. Publicado em: 08 mar. 2020.
- CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; FERRER, Gabriel Real; PRADO, Lucas de Melo. *Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade*.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*.
- GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Governança democrática e poder local*. A experiência dos conselhos municipais no Brasil.
- GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. Congresso Nacional do CONDEPI XIV. p. 1.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*.
- KAUFMANN, Daniel. Repensando a governança e a anticorrupção – ortodoxia desafiadora. Seminário da Comissão de Ética Pública, IV, 2003, Rio de Janeiro. In: CEZARE,

- Juliana Pellegrini. *Conselhos municipais e governança: uma análise do conselho de representantes de Paranapiacaba e o parque Abdreense do Município de Santo André-SP*. p. 47.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance matters. *World Bank Policy Research Working Paper 2196*, World Bank.
- KOOIMAN, Jan; VLIET, Van Martijn. Governance and public management. In: ELIASSEN, Kjella; KOOIAMN, Jan (ed.). *Managing public organizations – lessons from contemporary european experience*.
- LEÃO, Martha Toribio. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais.
- MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei n. 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*.
- MARQUES, Ana Amélia. *Avanços e limites do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil: uma análise à luz dos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral à criança e do adolescente*.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*.
- NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coord.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*.
- NAHRA, Clícia Maria Leite. *A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas*.
- PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*.
- RPC Curitiba. *Brasil é o país com o menor índice de retorno de bem-estar à sociedade; pesquisa foi feita com 30 países de maior carga tributária no mundo*.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista*

de Informação Legislativa.

- SILVA, Rosane Maria Pio da; GONÇALVES, Andréa de Oliveira; SANTOS, Antonio Carlos; PIRKIEL, Elaine Cristina. *Controle social: a atuação dos conselhos municipais na região nordeste.*
- SILVA, Suelene dos Anjos da Conceição; SARMENTO, Helder Boska de Moraes. *Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a municipalização das políticas setoriais.*
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política do Paraná,*
- TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva.*
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil.*
- VERONESE, Josiane Rose Petry. *Direito da criança e do adolescente.*
- WORLD BANK. *Governance and development.*