



Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**GUIA PARA GESTÃO DE
PARCERIAS COM BASE NO MROSC**



Programa Prefeito
Amigo da Criança



Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**GUIA PARA GESTÃO DE
PARCERIAS COM BASE NO MROSC**



Programa Prefeito
Amigo da Criança

1ª Edição

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

São Paulo

2019



• Conselho de Administração

Presidente

Carlos Antonio Tilkian

Vice-Presidente

Synésio Batista da Costa

Conselheiros

Antonio Carlos Malheiros, Carlos Antonio Tilkian, David Baruch Diesendruck, Eduardo José Bernini, Fernando Vieira de Mello, Hector Nuñez, Humberto Barbato, José Eduardo Planas Pañella, Luiz Fernando Brino Guerra, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Otávio Lage de Siqueira Filho, Rubens Naves, Synésio Batista da Costa e Vitor Gonçalo Seravalli

Conselho Fiscal

Bento José Gonçalves Alcoforado, Mauro Antonio Ré e Sérgio Hamilton Angelucci

Secretaria Executiva

Administradora Executiva

Helois Helena Silva de Oliveira

Gerente de Desenvolvimento de Programas e Projetos

Denise Maria Cesario

Gerente de Desenvolvimento Institucional

Victor Alcântara da Graça

• Ficha Técnica

Texto: Fabio Barbosa Ribas Junior

Colaboração: Jeniffer Caroline Luiz, Juliana Oliveira Mamona, Maria Lucilene de Almeida Santos e Victor Alcântara da Graça

Revisão de Conteúdo: Jennifer Caroline Luiz e Luane Natalle

Leitura Crítica: Denise Maria Cesario

Revisão de Texto e Copy Desk: Eros Camel | © Camel Press

Projeto Gráfico: Renata Manzke

Diagramação: Priscila Hlodan

Impressão: Nywgraf Editora Gráfica Ltda.

Tiragem: 2.000 exemplares

ISBN: 978-85-45541-05-9

Janeiro/2019

• Carta do Presidente

A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente tem a grata satisfação de apresentar o Guia de Gestão de parcerias entre o Conselho de Direitos e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), apresentando o impacto do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no planejamento e a aplicação dos recursos do Fundo da Infância e do Adolescente (FIA).

A partir da entrada em vigência da Lei nº 13.019/2014, a equipe do Programa Prefeito Amigo da Criança (PPAC) detectou uma série de problemas no processo de implementação das mudanças e dificuldades de entendimento tanto pelas administrações locais como pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Considerando o espírito da nova legislação e a janela de oportunidades para desburocratizar e agilizar a aplicação de recursos do FIA em favor de um maior número de crianças e adolescentes nas cidades, estruturamos a presente publicação como um instrumento de operação para nortear a implementação de cada etapa, desde o planejamento até a prestação de contas.

Esperamos que este material contribua com as discussões locais e proporcione a aplicação de mais recursos em favor das crianças e dos adolescentes de sua cidade.

Boa leitura!



Carlos Antonio Tilkian
Presidente

Sumário

I. INTRODUÇÃO.....	7
II. ORIGEM E SIGNIFICADO DA LEI Nº 13.019/2014.....	9
III. REFERÊNCIAS DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) ÀS PARCERIAS BASEADAS EM FUNDOS CONTROLADOS POR CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
1. Função dos Conselhos.....	11
2. Conceito de fundo específico.....	12
3. Respeito às instâncias de deliberação.....	13
4. Participação dos Conselhos na etapa de chamamento público.....	13
5. Participação dos Conselhos na etapa de monitoramento e avaliação das parcerias.....	13
6. Oportunidade para o aprimoramento da gestão dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).....	14
IV. ALINHAMENTO DA GESTÃO DOS FUNDOS ÀS ETAPAS E NORMAS DE GESTÃO DE PARCERIAS ESTABELECIDAS PELO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC).....	15
Etapa 1: Planejamento do chamamento público.....	15
1.1. Realização de diagnóstico local para identificação de necessidades e definição de prioridades.....	16
1.2. Definição da modalidade de parceria e elaboração do Plano de Trabalho.....	17
a) Modalidades de parceria: colaboração, fomento e cooperação.....	17
b) Procedimento de Manifestação de Interesse Social.....	18
c) Plano de Trabalho: base fundamental para o desenvolvimento das parcerias.....	19
d) Cooperação entre o Conselho e a Administração Pública no planejamento do chamamento público.....	22
e) Situações em que o chamamento público não é exigível.....	23
1.3. Definição do valor de referência para execução das ações.....	25
1.4. Especificação da programação orçamentária que viabilizará a parceria.....	25
Etapa 2: Seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSC) por meio de chamamento público.....	30
2.1. Divulgação do edital de chamamento público.....	30
2.2. Formação da Comissão de Seleção.....	31
a) Participação do Conselho e dos órgãos da Administração Pública.....	31
b) Vedações na composição da Comissão de Seleção.....	33
2.3. Avaliação das organizações e propostas com base em critérios previamente definidos.....	33
a) Critérios para avaliação das organizações.....	33
b) Critérios para avaliação das propostas.....	34
c) Participação de doadores na escolha de organizações e projetos: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e as normas da Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).....	37
2.4. Divulgação do resultado do processo de seleção.....	41
Etapa 3: Celebração das parcerias.....	42
3.1. Análise das normas internas da Organização da Sociedade Civil (OSC) selecionada e confirmação da seleção.....	42
3.2. Indicação da dotação orçamentária que viabiliza a parceria.....	44
3.3. Elaboração do Termo de Colaboração ou Termo de Fomento e designação do gestor da parceria.....	45
a) Conteúdo dos Termos.....	46
b) Celebração de parceria em rede.....	50
c) Designação do gestor da parceria.....	51
Etapa 4: Monitoramento e avaliação das parcerias.....	51
4.1. Formação da Comissão de Monitoramento e Avaliação.....	52
4.2. Levantamento e análise de dados e informações com base em indicadores predefinidos.....	52
4.3. Elaboração e aprovação de relatório técnico sobre a execução e os resultados das ações.....	54
Etapa 5: Prestação de contas.....	55
5.1. Liberação das parcelas previstas no orçamento aprovado.....	55
5.2. Acompanhamento e análise da execução física e financeira.....	56
5.3. Emissão de parecer técnico conclusivo sobre a prestação de contas.....	57
CONCLUSÃO.....	58

I. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), foi instituída para aprimorar as relações de parceria entre a Administração Pública e as organizações sem fins lucrativos que, criadas e operadas pela sociedade civil, desenvolvem serviços, programas, projetos e ações que complementam, ampliam e, em muitos casos, contribuem para o aprimoramento das políticas públicas.

Com exceção de algumas modalidades de parceria que já são reguladas por legislação específica, o MROSC abrange parcerias que podem ser estabelecidas entre o Poder Executivo e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) em diferentes campos temáticos, tais como o desenvolvimento sustentável, a cultura e o patrimônio cultural, a educação para a cidadania, a promoção e a defesa dos direitos humanos, e os direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, entre outros.

O MROSC normatiza as relações entre as duas partes envolvidas nas parcerias público-privadas: 1) o órgão da Administração Pública – instância controladora dos recursos públicos que viabilizarão a parceria; e 2) a OSC – instância que terá a responsabilidade de operar ações acordadas, no território em questão, sob o monitoramento do órgão governamental responsável pela política pública correspondente.

Nos municípios, os órgãos da Administração Pública responsáveis pela gestão das parcerias reguladas pelo MROSC são as Secretarias

Municipais. As fontes de recursos que viabilizam essas parcerias são os orçamentos das políticas setoriais consignados nas Leis Orçamentárias Municipais em vigor. Há, contudo, uma fonte de recursos públicos e um órgão gestor desses recursos que, por sua natureza diferenciada, devem merecer atenção especial na operacionalização das normas previstas no MROSC: trata-se dos “Fundos Especiais” controlados por “Conselhos de Políticas Públicas” (assim denominados na Lei nº 13.019/2014, que instituiu o MROSC).

Entre os Fundos Especiais figuram os Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA); entre os Conselhos de Políticas Públicas figuram os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) são contas públicas cujos recursos podem ser empregados para o financiamento de serviços, programas e projetos operados por órgãos governamentais ou por OSC que, somando forças com os governos municipais e atuando em sintonia com os marcos reguladores das políticas públicas, devem contribuir para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) são órgãos compostos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil, aos quais cabe a atribuição legal de deliberar sobre o uso dos respectivos Fundos.¹

Assim sendo, sempre que se colocar a hipótese de emprego de recursos dos FDCA para o financiamento de ações a serem executadas por OSC, as normas do MROSC deverão ser respeitadas.

¹ Uma descrição detalhada dos princípios e regras que devem orientar a gestão do Fundo pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) pode ser encontrada em *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Guia para Ação Passo a Passo*. Fundação Abrinq, 2017 (disponível em www.fadac.org.br/ppac).

Considerando a importância do fortalecimento dos CDCA e dos FDCA nos municípios brasileiros, assim como do amplo conjunto de OSC que, em cada localidade do país, contribui para a ampliação da capacidade de atuação dos Sistemas Públicos de Garantia de Direitos, o presente guia tem como objetivos:

- Orientar os Conselhos na adaptação da gestão dos FMDCA às normas do MROSC, e no aproveitamento da oportunidade que esse novo marco regulatório cria para o fortalecimento da sua atuação como órgãos deliberativos e controladores das políticas de sua área;
- Contribuir para que as OSC que atuam na área dos direitos de crianças e adolescentes, e que têm nos Fundos Municipais uma fonte de recursos para o desenvolvimento de suas ações, organizem e aprimorem seus processos de planejamento e operação de forma a qualificar-se para a celebração de parcerias baseadas nas normas do MROSC.

O MROSC traz orientações fundamentais para que políticas públicas possam ser fortalecidas por meio de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Contudo, o exame dos caminhos trilhados pela gestão pública no Brasil revela que o alcance desse objetivo não depende apenas da existência de boas leis. O desafio maior permanece sendo a criação de condições efetivas para que as práticas previstas, recomendadas ou estimuladas pelas leis, se efetivem a ponto de produzir mudanças e benefícios sustentáveis para a população. No caso da aplicação do MROSC ao processo de celebração de parcerias voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, cabe aos CDCA e às OSC agirem conjuntamente para que essa transformação seja alcançada.

II. ORIGEM E SIGNIFICADO DA LEI Nº 13.019/2014

A Lei nº 13.019/2014 resultou da compreensão, compartilhada por representantes do Poder Público e de Organizações da Sociedade Civil (OSC), sobre a necessidade de aprimoramento das relações de parceria entre essas duas instâncias.

As razões da necessidade de um novo marco regulatório nesse campo foram explicitadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que analisou o modo pelo qual o repasse de recursos federais para Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) foi realizado entre os anos de 1999 e 2009.

Em seu diagnóstico, a chamada CPI das ONGs apontou a existência de um vazio legislativo nas relações entre o Estado e as OSC:

“A legislação atual não prevê a existência de mecanismos eficazes de controle prévio e de seleção pública das entidades que receberão recursos públicos, de regras detalhadas para elaboração e aprovação de Plano de Trabalho, de meios de fiscalização da execução do objeto conveniado, de sanções para agentes públicos e dirigentes de entidades que derem causa a malversação de recursos públicos, bem como de meios mais efetivos para a recuperação das verbas indevidamente utilizadas.”²

A CPI também destacou as fragilidades dos órgãos públicos para a gestão das parcerias:

“Verifica-se total incapacidade dos órgãos concedentes de exercerem a contento suas obrigações quanto ao controle das contratações que realizam. (...). Os órgãos e entidades

repassadores estão desestruturados para o desempenho de suas atribuições, desde o exame e a aprovação dos projetos, ao acompanhamento concomitante da execução e à análise das prestações de contas. Ao aumento do volume de contratações pelos órgãos públicos, envolvendo transferências voluntárias, não correspondeu a necessária estruturação dos sistemas e mecanismos de controle.”³

Antecipando a necessidade de criação da futura Lei nº 13.019/2014, o relatório aponta as características que deveriam pautar um novo sistema de parcerias:

“(...) um sistema fundado em planejamento prévio, processo seletivo obrigatório (ressalvado os casos excepcionais) com critérios objetivos e transparentes, e na absoluta consciência de que os recursos envolvidos nos convênios são públicos, e por isso destinados à promoção do interesse público, que precisa ser protegido por processos de gestão e controle que hoje estão deteriorados pela absoluta incompatibilidade entre a quantidade de convênios celebrados anualmente e a capacidade de recursos humanos para gerenciá-los (...)”⁴

Por ocasião da formulação do Projeto de Lei nº 7.168/2014 que, na sequência, resultaria na Lei nº 13.019/2014, um conjunto de instituições representativas de diferentes segmentos de atuação das OSC manifestou seu apoio à elaboração de um novo marco regulatório das parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Essas instituições criaram um comitê mobilizador, que publicou uma cartilha explicitando as razões que justificavam a necessidade da nova lei:

² República Federativa do Brasil. Congresso Nacional. *Relatório final da CPI “das ONGs”*. Brasília, Outubro/2010 (pág. 44).

³ República Federativa do Brasil. Congresso Nacional. *Relatório final da CPI “das ONGs”*. Brasília, Outubro/2010 (pág. 1.172).

⁴ República Federativa do Brasil. Congresso Nacional. *Relatório final da CPI “das ONGs”*. Brasília, Outubro/2010 (pág. 526).

“O desenvolvimento do potencial das OSC brasileiras está sendo tolhido pela falta de um marco legal adequado. A realização de parcerias entre organizações e governos está cada vez mais difícil, pois a legislação é confusa e deixa os administradores públicos e as organizações em situação de insegurança jurídica. A legislação atual, difusa e desarticulada, dificulta o trabalho das OSC sérias e não é eficiente no combate às fraudes. Quando casos de desvio ou mau uso de recursos públicos são denunciados, em geral a culpa é atribuída genericamente às OSC, quando a responsabilidade deveria ser compartilhada com os gestores públicos que repassaram recursos para entidades não confiáveis. A difamação do conjunto das OSC solapa a confiança da sociedade nas suas próprias organizações e enfraquece a democracia, na medida em que a esfera pública, governamental e não governamental, fica desacreditada.”⁵

O MROSC foi instituído com a finalidade de promover a superação dos problemas acima indicados, por meio da instauração de um novo modelo jurídico para as parcerias entre o Estado e as OSC.

Os fundamentos sobre os quais as parcerias devem se basear estão descritos no artigo 5º do MROSC: gestão pública democrática, participação social, fortalecimento da sociedade civil, transparência na aplicação dos recursos públicos, legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e eficácia.

O artigo 6º do MROSC detalha as diretrizes que devem orientar as parcerias:

- Promoção, fortalecimento institucional, capacitação e incentivo à OSC para a cooperação com o Poder Público;

- Priorização do controle de resultados;
- Incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- Fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as OSC;
- Estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- Ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
- Sensibilização, capacitação, aprofundamento e aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com OSC;
- Adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;
- Promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

A partir de janeiro de 2017, a Lei nº 13.019/2014 (MROSC) passou a vigorar para todos os municípios brasileiros. O advento dessa lei representa um estímulo para a busca de avanços nas relações entre o Estado e a sociedade civil no processo de planejamento, execução, controle e aprimoramento de políticas públicas.

⁵ Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong)/Comitê Facilitador Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Cartilha PL nº 7.168/2014 – *Construindo uma sociedade civil autônoma e transparente* (pág. 4).

III. REFERÊNCIAS DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC) ÀS PARCERIAS BASEADAS EM FUNDOS CONTROLADOS POR CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, cabe destacar as normas do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) que preveem a participação dos Conselhos de Políticas Públicas no processo de definição, monitoramento e controle das parcerias, e que fazem menção a fundos específicos como fontes de recursos que poderão viabilizar as parcerias. Estes pontos serão retomados e detalhados no capítulo 4.

1. Função dos Conselhos

As normas do MROSC versam sobre as parcerias que podem ser estabelecidas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

O artigo 2º, dedicado aos conceitos básicos que fundamentam o MROSC, aponta, em seu inciso II, que a Administração Pública é composta pelas seguintes instâncias e órgãos: “União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias”.

Por sua natureza peculiar, os Conselhos de Políticas Públicas não foram referidos no inciso acima citado entre os órgãos da administração direta, mas sim no inciso IX do mesmo artigo 2º, que os define como órgãos criados pelo Poder Público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

A existência dos Conselhos como instâncias de caráter público encontra amparo na Constituição Federal e nas leis que normatizam sua criação e seu funcionamento nas diferentes políticas

setoriais. Os Conselhos de Políticas Públicas, entre os quais se inserem os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), são mecanismos de democracia participativa pelos quais o Estado amplia sua capacidade de atuação por meio da participação da sociedade civil organizada nos processos de planejamento e controle das políticas setoriais.

Destaca-se, na definição do inciso IX, a caracterização dos Conselhos de Políticas Públicas como instâncias de caráter “consultivo”. Este ponto merece reflexão mais aprofundada, tendo em vista uma interpretação consistente do papel que os CDCA devem desempenhar no processo de celebração e monitoramento de parcerias baseadas em recursos provenientes dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), e que deverão ser orientadas pelas normas do MROSC quando estiver em jogo a possibilidade de transferências de recursos desses Fundos para OSC.

A legislação que regula o modo de gestão de diversas políticas setoriais no Brasil estabelece como norma a existência de Conselhos de Políticas Públicas. Via de regra, essas leis não circunscrevem o papel desses conselhos à esfera consultiva.

Tomemos como exemplo o caso da política de saúde. A Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), define o Conselho de Saúde, em seu artigo 1º, § 2º, como órgão “permanente e deliberativo”, composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, e estabelece como função do conselho “atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, destacando que suas decisões deverão ser homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”. Nessa

mesma linha, a Portaria GM/MS nº 95/2001, que criou a Norma Operacional da Assistência à Saúde (Noas) do SUS, estabelece que o Plano de Saúde de cada ente federativo deve ser submetido à “aprovação” do respectivo Conselho de Saúde. Essa portaria também aponta que a competência de elaboração do Plano é do gestor público do ente federativo, que, no entanto, deve considerar decisões oficiais do Conselho de Saúde como referência para sua formulação, devendo encaminhar o Plano para apreciação desse Conselho, que poderá propor as modificações que considerar necessárias. Em suma, ao mesmo tempo em que define os Conselhos de Saúde como instâncias deliberativas, e não apenas consultivas, a legislação que regula o SUS afirma a responsabilidade do Poder Executivo na formulação dos Planos de Ação relativos à área da saúde, deixando clara a regra de participação ativa do Conselho de Saúde no processo de planejamento e aprovação da política do respectivo ente federativo.

De forma semelhante, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu artigo 88, inciso II, define os CDCA como “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”. No que se refere especificamente aos FDCA, o ECA estabelece, em seu artigo 88, inciso IV, que esses fundos deverão ser “vinculados aos respectivos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente”. O artigo 260, § 2º, desse mesmo estatuto, define que “os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de Planos de Aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas” dos fundos a eles vinculados.

2. Conceito de fundo específico

Os fundos específicos são mencionados no artigo 27, § 1º, e no artigo 59, § 2º, do MROSC, como fontes de recursos que podem vir a financiar ações realizadas por meio de parcerias entre a Administração Pública e as OSC.

O Decreto nº 8.726/2016, que regulamentou a Lei nº 13.019/2014 para as parcerias celebradas entre a Administração Pública Federal e as OSC, menciona como fundos específicos os FDCA, os Fundos dos Direitos da Pessoa Idosa (FDPI) e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).⁶

Com efeito, o FDCA é um Fundo Especial, enquadrando-se nas normas da Lei nº 4.320/1964, cujo artigo 71 define esse tipo de fundo como sendo “constituído por receitas especificadas, que ficam vinculadas à realização de objetivos ou serviços estabelecidos na sua lei de criação”. Na qualidade de Fundos Especiais, os FDCA devem ter suas receitas empregadas especificamente para viabilizar políticas, serviços, programas e ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A mesma Lei nº 4.320/1964 estabelece, em seu artigo 74, que “a lei que instituir um Fundo Especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas” dos recursos que nele adentram. O ECA (lei que instituiu os FDCA) definiu essas normas, entre as quais o artigo 260, § 2º, que atribui aos CDCA a competência para a definição das prioridades e critérios para a aplicação dos recursos desses fundos.

⁶ Embora o Decreto nº 8.726/2016 estabeleça regras e procedimentos para parcerias celebradas entre a Administração Pública Federal e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), suas normas estão baseadas na Lei nº 13.019/2014 e podem orientar a regulamentação de parcerias que, nos municípios, venham a ser financiadas com recursos dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Por essa razão, algumas das normas do referido decreto são mencionadas ao longo do presente guia.

3. Respeito às instâncias de deliberação

O artigo 2º-A do MROSC estabelece que “as parcerias disciplinadas nesta lei respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação”.

Como apontado anteriormente, o ECA define os CDCA como instâncias responsáveis pela deliberação sobre o emprego dos recursos dos Fundos a eles vinculados. Segundo a legislação vigente nos diversos entes federativos, esses Conselhos são constituídos de forma paritária por representantes do governo e da sociedade civil. Além disso, por focalizarem um público (crianças e adolescentes) sobre o qual devem incidir ações das diferentes políticas setoriais (saúde, educação, assistência social, cultura, esportes etc.), os Conselhos devem contar, entre seus membros governamentais, com representantes dessas políticas; da mesma forma, devem contar com membros que representem da forma mais ampla possível os diversos segmentos da população.

Uma participação ativa e qualificada dos representantes do governo e da sociedade civil nos CDCA permitirá que os processos de pactuação e deliberação referidos no artigo 2º-A do MROSC possam ser adequadamente desenvolvidos. Esses processos são fundamentais, pois a partir deles serão definidas as prioridades que orientarão a realização de chamamentos públicos e a celebração de parcerias cujas ações serão financiadas com recursos dos FDCA.

Sintonizado com o papel que os Conselhos de Políticas Públicas devem exercer no processo de planejamento das políticas públicas, o artigo 16, parágrafo único, do MROSC, prevê que esses conselhos “poderão apresentar propostas à Administração Pública para celebração de Termo de Colaboração com OSC”. A forma pela qual essas propostas devem ser elaboradas é descrita no item IV/etapa 1 do presente texto.

4. Participação dos Conselhos na etapa de chamamento público

O artigo 27, § 1º, do MROSC, estabelece que, na etapa de chamamento público para a seleção das OSC que executarão ações priorizadas pela Administração Pública, as propostas apresentadas pelas Organizações “serão julgadas por uma Comissão de Seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos”.

O Decreto nº 8.726/2016, que regulamentou a Lei nº 13.019/2014 para as parcerias celebradas entre a Administração Pública Federal e as OSC, estabelece, em seu artigo 8º, § 2º, que “o chamamento público para celebração de parcerias executadas com recursos de fundos específicos, como o da criança e do adolescente (...) poderá ser realizado pelos respectivos conselhos gestores, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da Lei nº 13.019/2014 e deste Decreto”.

Ou seja, essas normas deixam claro que a decisão sobre a escolha de OSC que possam receber recursos do FDCA não cabe apenas ao Poder Executivo, mas deve ser tomada com a participação direta do conselho gestor desse Fundo. Não é demais lembrar que, neste caso, o Poder Executivo também participará diretamente no processo de escolha, uma vez que, por lei, metade dos membros do CDCA é composta por representantes governamentais.

5. Participação dos Conselhos na etapa de monitoramento e avaliação das parcerias

O artigo 59, § 2º, do MROSC, que versa sobre o processo de monitoramento e avaliação das parcerias que venham a ser celebradas, estabelece que “no caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta lei”.

Este artigo deixa claro que não cabe exclusivamente ao Poder Executivo fazer o acompanhamento e a avaliação do cumprimento, pelas OSC, dos Planos de Trabalho previstos nas parcerias celebradas com base em recursos do FDCA. As comissões que devem ser constituídas para essa tarefa devem contar com a participação dos membros dos CDCA.

Por outro lado, o artigo 60 do MROSC afirma que “sem prejuízo da fiscalização pela Administração Pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo”. Depreende-se deste artigo a conveniência e a importância da integração e da cooperação entre a Administração Pública e Conselho para o bom desenvolvimento do processo de monitoramento e avaliação das parcerias.

6. Oportunidade para o aprimoramento da gestão dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)

Muitos Conselhos Municipais ainda exercem a gestão do FDCA de uma forma que poderia ser descrita como reativa: aguardam o ingresso de recursos no Fundo (via de regra advindos de doações dos contribuintes 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.

O advento do MROSC representa uma oportunidade para o aprimoramento do processo de planejamento e controle da aplicação dos recursos dos FDCA e, conseqüentemente, para o fortalecimento do papel dos Conselhos como instâncias deliberativas.

Para tanto, é preciso que os Conselhos assumam postura proativa na gestão das políticas de sua área de

atuação, elaborando Planos de Ação baseados em diagnósticos locais que definam ações prioritárias e seus respectivos custos, parte dos quais poderão ser cobertos com recursos que ingressarem nos Fundos.

Conselhos que adotarem um modo proativo de gestão buscarão mobilizar recursos para o Fundo junto a diferentes fontes, ao invés de apenas aguardar a ocorrência de doações. Dispondo de estimativas sobre os recursos necessários para o atendimento das prioridades indicadas no seu Plano de Ação, e de previsões sobre o ingresso de recursos no Fundo, esses Conselhos poderão encaminhar suas prioridades para inclusão nos orçamentos municipais sob a forma de Programas de Trabalho, antes mesmo que as estimativas venham a se concretizar. Desta forma, estarão em condições de, em cooperação com a Administração Municipal, planejar e instaurar processos de chamamento público conforme as normas definidas no MROSC.

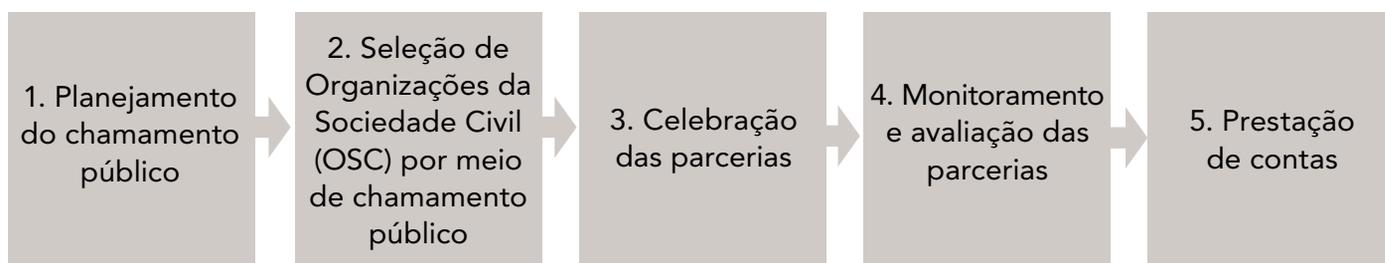
Caso a lei municipal de criação do Conselho e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) não seja clara quanto ao papel deliberativo do Conselho em relação às políticas de sua área e em relação ao direcionamento dos recursos do Fundo, esta é uma oportunidade para revisão da lei municipal, de modo a sintonizá-la com o MROSC e com o ECA.

Decretos de regulamentação municipal do MROSC que não prevejam a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) no processo de planejamento, seleção e monitoramento das parcerias firmadas com recursos do Fundo, também devem ser revistos. Caso contrário, esses decretos poderão ser considerados pela Justiça como ilegais, por se configurarem como interferência indevida do governo na gestão do Fundo Municipal e na formulação e no controle de políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes, pois estas atribuições, segundo determina o ECA, são do Conselho.

IV. ALINHAMENTO DA GESTÃO DOS FUNDOS ÀS ETAPAS E NORMAS DE GESTÃO DE PARCERIAS ESTABELECIDAS PELO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC)

Este capítulo descreve as etapas e normas que, segundo o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), devem ser observadas para o planejamento, desenvolvimento e controle de parcerias que tenham como fonte de financiamento o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

Etapas de gestão de parcerias previstas no MROSC

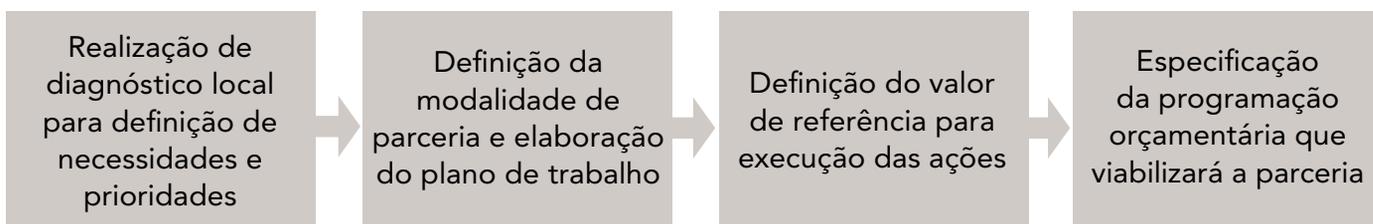


Etapa 1: Planejamento do chamamento público

O MROSC regula a forma pela qual devem ser estruturadas as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) para que políticas públicas sejam adequadamente concretizadas. A primeira condição para o alcance deste objetivo é a existência de um processo preliminar de planejamento que estabeleça de forma clara e consistente as necessidades e prioridades que deverão ser atendidas em cada parceria.

O planejamento se insere entre as atribuições centrais dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA): cabe a eles definir as prioridades de cada município na área dos direitos de crianças e adolescentes, as ações que devem ser realizadas para que as prioridades sejam atendidas e os recursos necessários para tanto. Assim, os Conselhos devem participar ativamente da etapa de planejamento dos chamamentos públicos que definirão as parcerias a serem financiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA). Esta etapa inclui as seguintes atividades:

Planejamento do chamamento público



1.1. Realização de diagnóstico local para identificação de necessidades e definição de prioridades

Para que os chamamentos públicos sejam planejados de forma consistente, os CMDCA devem dispor de diagnósticos locais, periodicamente atualizados, que identifiquem os problemas que atingem crianças e adolescentes (ameaças e violações dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)) e sobre a situação dos serviços, programas e projetos de atendimento (natureza, distribuição e qualidade das ações disponíveis no município).

O MROSC não estabelece a necessidade de diagnósticos locais e tampouco busca normatizar a execução dessa atividade. É evidente que a qualidade do processo de chamamento público dependerá fundamentalmente da existência de prioridades bem definidas, que reflitam as reais necessidades da população. Um bom diagnóstico municipal permitirá que o Conselho avalie se as “linhas de ação da política de atendimento”, previstas no artigo 87 do ECA, estão adequadamente implantadas em seu município e identifique as lacunas e fragilidades da rede de atendimento local que poderão ser superadas por meio de parcerias com as OSC.⁷

Consideremos, a título de exemplo, algumas linhas de ação descritas no artigo 87 do ECA.

A linha de ação citada no inciso I desse artigo refere-se às “políticas sociais básicas”. Neste caso, o diagnóstico municipal pode revelar (por meio de consulta a dados e informações disponíveis ou que possam ser obtidos junto à Secretaria Municipal de Educação e à Secretaria Municipal de Saúde) os níveis de oferta de Educação Infantil no município, as faixas etárias e os territórios locais

em que o acesso à creche e à pré-escola são mais limitados, e os públicos e territórios nos quais os índices de mortalidade e de desnutrição infantil são mais significativos, entre outros aspectos. Ao mesmo tempo, o diagnóstico pode indicar em que medida os territórios nos quais esses problemas se manifestam com mais intensidade contam com serviços de atendimento (creches, programas de atenção à saúde, organizações que ofereçam atendimento protetivo e preventivo etc.) e qual a capacidade desses serviços para alcançar os segmentos mais vulneráveis da população.

A linha de ação descrita no inciso II, do artigo 87 do ECA, refere-se aos “serviços de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências”. Neste caso, o diagnóstico municipal pode revelar (por meio de consulta a dados e informações disponíveis ou que possam ser obtidos junto ao Conselho Tutelar e à Secretaria Municipal de Assistência Social) os tipos de violações de direitos (violências domésticas, trabalho infantil, abuso e exploração sexual, aliciamento para atividades ilícitas etc.) que têm ocorrido com mais frequência no município, os perfis das crianças e dos adolescentes que têm tido direitos violados e os territórios em que esses problemas têm se manifestado com mais intensidade. Ao mesmo tempo, o diagnóstico pode revelar em que medida a rede de atendimento local conta com serviços e programas capazes de enfrentar e prevenir essas violações: serviços de convivência e fortalecimentos de vínculos familiares e comunitários, programas de erradicação e prevenção do trabalho infantil, organizações qualificadas para acolher e atender crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, programas de acompanhamento de medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei etc.

⁷ Orientações para a realização de diagnósticos e Planos de Ação pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) podem ser encontradas em *Plano Municipal para a Infância e Adolescência: Guia para Ação Passo a Passo* (disponível em www.fadc.org.br/ppac); *Conhecer para Transformar: Guia para Diagnóstico e Formulação da Política Municipal de Proteção Integral das Crianças e Adolescentes* (disponível em www.prattein.com.br).

As linhas de ação descritas nos incisos VI e VII do ECA referem-se a serviços e programas voltados à “garantia do direito à convivência familiar, ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados de suas famílias por determinação judicial e à adoção”. Neste caso, o diagnóstico municipal pode revelar (por meio de consulta a dados e informações disponíveis ou que possam ser obtidos junto ao Conselho Tutelar, ao Ministério Público, à Vara de Justiça, à Secretaria Municipal de Assistência Social e aos Serviços de Acolhimento Institucional existentes no município) a frequência e distribuição territorial dos casos de ruptura da convivência familiar, o número de crianças e adolescentes que permanecem em situação de acolhimento institucional por tempo superior ao máximo previsto em lei, a parcela do público acolhido que teve os vínculos familiares restaurados e o número dos que permanecem à espera de adoção. Ao mesmo tempo, o diagnóstico pode apontar em que medida os serviços e organizações que atendem esse público no município estão estruturados para atuar em conformidade com as normas técnicas de referência dos serviços de acolhimento, e em que medida o município conta com instituições organizadas não apenas para acolher crianças e adolescentes, mas também para realizar ações voltadas à restauração da convivência familiar – por exemplo, programa de apoio a famílias acolhedoras ou programa de apadrinhamento afetivo.

Dispondo de diagnósticos locais realizados de forma cuidadosa e atualizados periodicamente, o Conselho Municipal estará em condições de justificar para a Administração Pública Municipal a necessidade de abertura dos chamamentos públicos para formação de parcerias que viabilizem a realização de ações prioritárias.

1.2. Definição da modalidade de parceria e elaboração do Plano de Trabalho

O MROSC prevê modalidades de parceria

definidas com base na fonte proponente da ação (Administração Pública ou sociedade civil) e na necessidade ou não de transferências de recursos financeiros como condição para a realização da ação em pauta. Seja qual for a modalidade de parceria, sua efetivação pressupõe a elaboração prévia de um Plano de Trabalho que deverá detalhar a finalidade e os critérios que orientarão a execução das ações previstas.

a) Modalidades de parceria: colaboração, fomento e cooperação

Conforme o artigo 2º do MROSC, parcerias cujas finalidades sejam “propostas pela Administração Pública” devem ser estabelecidas mediante termo de “colaboração”. Aquelas que venham a ser estabelecidas pela Administração Pública com base em propostas originárias de OSC, devem ser firmadas mediante termo de “fomento”. Ambos os casos – colaboração ou fomento – referem-se a parcerias que envolvam transferência de recursos financeiros para execução das ações por parte das OSC. A terceira modalidade é o “Acordo de Cooperação”, a ser empregado no caso de parcerias cuja realização não envolva transferências financeiras.

No caso das parcerias cuja execução esteja baseada em transferências de recursos do FMDCA para as OSC, a modalidade “colaboração” deverá ser empregada sempre que a ação a ser executada pelas OSC seja definida previamente pelo CMDCA. Neste caso, tendo como referência as prioridades estabelecidas em seu Plano de Ação e em seu Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, o Conselho deve definir as ações que possam ser executadas por OSC e deve solicitar à Administração Municipal que institua o processo de chamamento público. O emprego da modalidade “colaboração” pressupõe uma forma de gestão proativa do Fundo Municipal por parte do Conselho. Dispondo de prioridades definidas em seu Plano de Ação, o Conselho pode estabelecer critérios e parâmetros para que as

OSC apresentem propostas que possam atender a essas prioridades.

A modalidade “fomento” deve ser adotada para apoio a propostas que tiverem sido formuladas por OSC e encaminhadas ao Conselho para que este avalie sua relevância e seu grau de prioridade para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. As OSC podem dispor de informações e conhecimentos sobre problemas e necessidades locais que não tenham sido previamente identificados pelo Conselho e por ele traduzidos como prioridades em seu Plano de Ação. A modalidade “fomento” propicia que o Conselho estimule as OSC a apresentarem suas propostas e amplie sua capacidade de reconhecer problemas e prioridades que possam orientar a realização de chamamentos públicos para a celebração de parcerias. Vale frisar que em ambas as modalidades de parceria o MROSC determina a necessidade de realização de chamamento público para escolha da OSC que executará a ação priorizada.

Após o advento do MROSC, alguns Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) têm manifestado entendimento de que as parcerias financiadas com recursos do Fundo devem ser sempre estruturadas segundo a modalidade “fomento”. Essa interpretação possivelmente deriva da tendência, ainda predominante em vários municípios, de um modelo de gestão do Fundo no qual o Conselho Municipal apenas recebe propostas formuladas pelas OSC segundo critérios e necessidades por elas definidos, mas não estabelece previamente critérios ou parâmetros que devam orientar a formulação dessas propostas. Como indicado anteriormente, dispendo de diagnóstico local e de um Plano de Ação com prioridades definidas, o Conselho deverá planejar chamamentos públicos para a execução de Planos de Trabalho por ele propostos. As parcerias daí derivadas serão estruturadas por meio da modalidade “colaboração”. Paralelamente, o Conselho poderá

empregar a modalidade “fomento” para apoio a propostas cuja concepção inicial seja originária da sociedade civil.

As normas do MROSC apontam para a necessidade de clareza e consistência na definição do objeto das parcerias: quanto mais precisa for a definição dos problemas a serem enfrentados e das prioridades que deverão ser atendidas pela ação em pauta, mais bem organizados serão os chamamentos públicos e maior será a probabilidade de uma boa seleção das OSC que possam alcançar os objetivos propostos.

b) Procedimento de Manifestação de Interesse Social

O artigo 18 do MROSC instituiu o *Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS)*, pelo qual OSC, movimentos sociais ou cidadãos podem apresentar proposta ao Poder Público para que este avalie a possibilidade de realização de chamamento público objetivando a celebração de parceria.

Esse artigo estabelece que a OSC proponente deverá fundamentar sua proposta nos seguintes eixos fundamentais: indicação do interesse público envolvido; diagnóstico da realidade que deva ser modificada, aprimorada ou desenvolvida; indicação da viabilidade dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação proposta.

Cabe destacar que propostas encaminhadas por OSC para possível financiamento com recursos do FDCA deverão ser examinadas pelo Conselho, que avaliará sua relevância para o município e decidirá sobre a abertura de edital de chamamento público. Caso a decisão seja positiva, poderão participar do edital todas as OSC que atendam aos critérios de elegibilidade que a Comissão de Seleção, instituída pela Administração Municipal, vier a estabelecer com base no MROSC, no ECA e na lei municipal que regula o funcionamento do FMDCA.

Os Conselhos e as OSC deverão ter em mente as seguintes normas explicitadas no artigo 21 do MROSC:

- A realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não dispensa a convocação por meio de chamamento público para a celebração de parceria. Ou seja, as OSC podem a qualquer momento encaminhar proposta para possível financiamento com recursos do Fundo, mas a escolha da organização que celebrará a parceria será tomada com base em chamamento público do qual poderão participar todas as OSC que preencherem os requisitos definidos no MROSC;
- A apresentação de propostas por parte das OSC por meio do PMIS não implicará necessariamente na realização de chamamento público; este só será instituído se a proposta apresentada for considerada pelo Conselho e pela Administração Pública como relevante e prioritária.
- A utilização, por uma dada OSC, do PMIS, não a impede de participar de eventuais chamamentos públicos subsequentes;
- A realização de chamamento público ou a celebração de parceria não está condicionada à prévia realização de PMIS.

c) Plano de Trabalho: base fundamental para o desenvolvimento das parcerias

O artigo 16 do MROSC estabelece que as parcerias que venham a ser regidas pela modalidade “colaboração” devem estar baseadas em “Planos de Trabalho formulados pela Administração Pública”, podendo o conselho gestor da respectiva política pública apresentar “propostas à Administração Pública” para a realização dessas parcerias. Ou seja, ao definir as prioridades que devem ser atendidas com recursos do Fundo, o Conselho Municipal deve ser capaz de ir além da indicação de temas ou objetivos genéricos, buscando descrever os elementos básicos dos Planos de Trabalho que deverão ser adotados pelas OSC para que essas prioridades possam ser atendidas.

O artigo 17 da Lei nº 13.019/2014 estabelece que “o Termo de Fomento deve ser adotado pela Administração Pública para consecução de Planos de Trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros”. Neste caso, cabe aos Conselhos avaliar, com base no reconhecimento prévio das necessidades e prioridades de suas localidades, a relevância e a consistência dos Planos de Trabalho propostos pelas OSC. Na modalidade “fomento”, embora a estruturação das parcerias tenha como origem uma proposta originalmente formulada por iniciativa da sociedade civil, o Plano de Trabalho não deve ser necessariamente a transcrição dessa proposta inicial, mas deve ser consolidado a partir da avaliação da proposta por parte do Conselho.

A descrição do Plano de Trabalho deve incluir a justificativa da ação proposta, o objetivo a ser buscado, as características do território a ser alcançado, o perfil e o volume do público a ser atendido, o tipo de serviço ou programa de ação a ser executado e o resultado a ser alcançado junto ao público-alvo. A responsabilidade pela especificação das referências que deverão orientar a apresentação de propostas pelas OSC é do CMDCA.

Dado que a elaboração prévia do Plano de Trabalho é condição essencial para o planejamento do edital de chamamento público, cabe destacar aqui o artigo 22 do MROSC, que define as características desse plano.

Segundo o inciso I do artigo 22, o Plano de Trabalho deve conter “a descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas”. O inciso II estabelece que “as metas e atividades devem ser descritas”. Os incisos III e IV vão mais além, estabelecendo que o Plano de Trabalho deve indicar a “forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a

eles atreladas, e os parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas”.

Como indicado anteriormente, diagnósticos locais conduzidos pelo Conselho Municipal deverão contribuir para que o Plano apresente uma descrição consistente da realidade que será objeto da parceria, ou seja, dos problemas que atingem crianças e adolescentes, das condições de vida desse público e do volume do público a ser alcançado pelas atividades ou projetos que serão executados. Da mesma forma, o diagnóstico deverá contribuir para que o Plano de Trabalho indique ações e metas coerentes com a realidade descrita, a partir das quais seja possível aferir os resultados que serão alcançados.

Assim, um edital de chamamento público para a execução de ações a serem financiadas pelo FDCA com vistas à redução do trabalho infantil em um dado município não deve ser instituído apenas com base em referência genérica a este tipo de problema, mas deve indicar as linhas básicas da ação a ser executada pela OSC que será selecionada, como por exemplo:

- Públicos a serem alcançados pelo projeto (perfil das crianças e adolescentes do município com histórico de envolvimento em trabalho infantil e dos grupos familiares a que pertencem);
- Modalidades de trabalho infantil reconhecidas no município (trabalho doméstico; trabalho nas ruas, nas feiras, ou em atividades formais ou informais em áreas de comércio, serviço ou indústria; atividades classificadas pela legislação como piores formas de trabalho infantil, que trazem riscos à saúde e à integridade mental e moral de quem as realiza; etc.);
- Territórios em que o trabalho infantil tem ocorrido com mais frequência (áreas do meio urbano, distritos e meio rural);
- Ações de atendimento de crianças e adolescentes que devem ser oferecidas pelo projeto (ações protetivas; atividades educativas; atividades voltadas à restauração e/ou manutenção da convivência familiar saudável e da trajetória escolar do público atendido);

- Ações junto aos familiares ou responsáveis com vistas ao fortalecimento de suas capacidades protetivas;
- Ações junto aos agentes das cadeias produtivas nas quais o trabalho infantil tem sido verificado (incluindo orientações sobre as leis que definem o caráter ilegal do trabalho infantil e sobre as condições nas quais o trabalho de adolescentes pode ser exercido de forma protegida e assumir caráter educativo);
- Ações junto aos agentes do sistema de proteção jurídico-social existentes no município e região (tais como o Conselho Tutelar, a Promotoria do Ministério Público, a Vara de Justiça e os órgãos de Segurança Pública), tendo em vista a realização de encaminhamentos e a integração do projeto no fluxo operacional de enfrentamento e prevenção do trabalho infantil.

A elaboração de um edital de chamamento público com tais referências pressupõe um trabalho prévio do Conselho Municipal de caracterização do “objeto” a ser focalizado na parceria e das lacunas e fragilidades que a rede de atendimento local apresenta para enfrentar esse problema.

O artigo 24, § 1º, inciso III, do MROSC, estabelece que os editais devem especificar o “objeto da parceria” (ou seja, o foco da ação a ser realizada e o objetivo central a ser buscado com a ação). O § 2º, inciso II deste mesmo artigo aponta que nos editais pode ou deve ser incluída “cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos” (bairros ou distritos a serem alcançados, níveis de proteção que devem ser oferecidos, capacidades que devem ser desenvolvidas nos públicos a serem atendidos, processos de participação comunitária a serem fortalecidos). Aponta, ainda, que o edital deve determinar que as ações previstas sejam executadas “conforme estabelecido nas políticas setoriais”. No exemplo anteriormente citado (edital focalizando o trabalho infantil), poderiam ser citados planos e marcos legais, tais como o *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho*

Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador (elaborado pela Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil), o Decreto Presidencial nº 6.481/2008 (que define as piores formas de trabalho infantil e proíbe o trabalho de pessoas com menos de 18 anos de idade nesse rol de atividades), a Lei nº 10.097/2000 e o Decreto Presidencial nº 5.598/2005 (que normatizam a contratação de aprendizes e estabelecem as condições em que deve acontecer a formação técnico-profissional dos adolescentes e jovens aprendizes).

O Decreto nº 8.726/2016, que regulamentou o MROSC para parcerias celebradas entre a Administração Pública Federal e as OSC, detalhou de forma clara os elementos que devem estar presentes no edital de chamamento público e que são essenciais para que as OSC interessadas na celebração de parcerias possam elaborar propostas cuja qualidade e adequação técnica e financeira em relação ao objeto em questão possam ser adequadamente avaliadas na etapa seguinte.

O artigo 9º, inciso II, desse decreto, estabelece que o edital de chamamento público deve especificar “o objeto da parceria com indicação da política, do plano, do programa ou da ação correspondente”. Ou seja, nos editais planejados com a participação do Conselho, o objeto da parceria não deve ser descrito apenas por meio de menção sintética ao foco temático ou ao público a ser alcançado (por exemplo, “atendimento de crianças em situação de negligência familiar”, “acompanhamento de adolescentes em conflito com a lei” etc.). A descrição deve fazer referência às normas e aos critérios definidos na política pública associada à ação em questão. Nos exemplos acima citados, se o objeto da parceria for o atendimento de crianças em situação de negligência familiar, o edital deve fazer referência aos critérios estabelecidos no *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*; se for o acompanhamento de adolescentes em conflito com a lei, o edital deve indicar as normas da Lei nº 12.594/2012,

que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), além de contemplar especificidades estabelecidas em determinadas resoluções locais, se houver, como por exemplo a tipificação do serviço pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)

O artigo 9º, § 6º, do Decreto Federal nº 8.726/2016, reforça este aspecto ao estabelecer que o edital de chamamento público “poderá incluir cláusulas e condições específicas da execução da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria”, e poderá estabelecer que a ação em pauta deverá ser executada de forma a atender as características de um determinado público e de um território previamente delimitado.

Estes aspectos merecem atenção especial, pois raramente são detalhados nos editais lançados por CMDCA. Por exemplo, editais de chamamento público para seleção de projetos que tenham como objeto o atendimento de crianças e adolescentes no contraturno escolar devem fazer referência aos princípios definidos no Programa Mais Educação (instituído pelo Decreto nº 7.083/2010 do governo federal) e às normas que regulam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (descritas na Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)) – ambos relevantes para a definição do objeto em questão. Devem, também, especificar a necessidade de que as propostas relativas a essa temática prevejam ações conjuntas com os profissionais das escolas locais, tendo em vista o monitoramento da frequência escolar do público atendido, a prevenção da evasão e a restauração de trajetórias escolares que tenham sido rompidas. Além disso, baseando-se em dados sobre a incidência da evasão escolar no município e sobre problemas que atingem os públicos mais vulneráveis, esses editais devem indicar a importância do alcance de crianças e adolescentes que estejam em situação de violação de direitos (submetidos a maus-tratos familiares, envolvidos em trabalho infantil em áreas rurais, aliciados para atividades ilícitas por grupos instalados em territórios

periféricos ou vulneráveis etc.) ou que estejam em situação de evasão escolar – públicos esses cujo acesso ao projeto provavelmente não ocorrerá por iniciativa espontânea de familiares ou por formas convencionais de encaminhamento, mas deverá exigir a adoção de estratégias de busca ativa.

O artigo 9º, § 7º, do Decreto Federal nº 8.726/2016, estabelece que “o edital de chamamento público deverá conter dados e informações sobre a política, o plano, o programa ou a ação em que se insira a parceria para orientar a elaboração das metas e indicadores da proposta pela OSC”.

Para que possa estar alinhado de forma consistente a essa norma, um edital que tenha como objeto o atendimento de adolescentes com histórico de envolvimento em atos infracionais será mais consistente se apresentar números que revelem a incidência desse problema entre adolescentes residentes no município, a reincidência dessa prática entre adolescentes que já tenham cumprido medida socioeducativa e o percentual de adolescentes que tiveram sua trajetória escolar rompida em decorrência desse problema. Esses dados podem orientar as OSC que participarão do chamamento a propor metas tais como a redução da ocorrência e da reincidência de atos infracionais entre os adolescentes, ou a restauração da trajetória escolar do público que será atendido.

Um detalhamento claro das ações previstas no Plano de Trabalho permitirá que seja feita uma estimativa realista dos recursos financeiros necessários à sua implementação. O artigo 46 do MROSC define os itens que podem ser custeados pelas OSC com os recursos que serão transferidos para a execução da parceria. A relação de despesas possíveis é abrangente, incluindo remuneração da equipe encarregada da execução do Plano de Trabalho, impostos e encargos trabalhistas, custos indiretos necessários à execução do objeto e investimentos em equipamentos, materiais e adequação de espaço físico.

d) Cooperação entre o Conselho e a Administração Pública no planejamento do chamamento público

Os CMDCA são compostos de forma paritária, contando com representantes governamentais das principais políticas setoriais (assistência social, saúde, educação, cultura etc.) e com representantes da sociedade civil.

Assim sendo, os membros do Conselho, especialmente os que representam políticas setoriais e programas cujo conteúdo está diretamente associado ao Plano de Trabalho do edital em questão, devem dispor de conhecimento e experiência profissional adequados para definir as linhas básicas do Plano de Trabalho, ou de capacidade para mobilizar a contribuição, para a realização dessa tarefa, de profissionais que atuam nos órgãos técnicos, serviços ou organizações aos quais a temática em questão está diretamente associada.

Assim, por exemplo, o planejamento de um edital que tenha como objeto a implantação de um programa de prevenção de abuso sexual e atendimento de crianças e adolescentes que tenham sofrido esse tipo de violência deve contar com a contribuição de conselheiros e profissionais que atuam na área da saúde, e que tenham experiência com práticas como o reconhecimento de evidências de violência sexual praticada contra crianças e adolescentes, e com formas de acolhimento, tratamento e orientação dos públicos a serem atendidos. Deve contar, também, com a contribuição de conselheiros e profissionais da área da assistência social, que conheçam ou tenham atuado no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (que tem entre seus focos a prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce entre adolescentes de 15 a 17 anos de idade) ou no Serviço Especializado em Abordagem Social (que inclui entre suas atividades a busca ativa para identificar, nos territórios locais, a incidência de exploração sexual contra crianças e adolescentes).

Para que esse processo de planejamento seja efetivo, os órgãos gestores das políticas setoriais do município deverão estar adequadamente representados no Conselho Municipal, e a importância desse Conselho como instância de deliberação e controle das políticas de garantia dos direitos da criança e do adolescente, e como responsável pelo planejamento e pela realização de chamamentos públicos que envolvam recursos do Fundo, deve ser reconhecida e valorizada pela Administração Municipal.

e) Situações em que o chamamento público não é exigível

O MROSC prevê situações e hipóteses nas quais o chamamento público poderá ser dispensado. A etapa de planejamento das parcerias é o momento no qual essas possibilidades devem ser avaliadas e, caso admitidas, justificadas de forma clara.

O artigo 30 do MROSC, em seus incisos I e II, indica que o chamamento público poderá ser dispensado em casos de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público por prazo superior a 180 dias e em casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social.

O inciso III do mesmo artigo 30 estabelece que a Administração Pública poderá dispensar a realização do chamamento público “quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança”. Ou seja, quando for necessária e urgente a realização de ações para conter violências ou violações de direitos que representem grave ameaça à integridade física e mental de crianças e adolescentes, o Conselho pode deliberar pelo encaminhamento de recursos para uma dada organização, sem que, para tanto, tenha que realizar chamamento público.

Podem ser enquadradas nesse inciso III ações como as previstas no *Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte*

(PPCAAM), instituído pelo Decreto nº 6.231/2007, voltadas à proteção de adolescentes que, por exemplo, tiveram algum tipo de envolvimento com atividades ilegais e que se encontrem ameaçados por grupos criminosos. Outros exemplos de ações que se enquadrariam no referido inciso seriam a proteção de crianças ou adolescentes que estejam sofrendo violências físicas por parte de familiares e que precisem ser afastadas de forma temporária ou definitiva de suas famílias; ou a proteção de crianças e adolescentes submetidos às piores formas de trabalho infanto-juvenil, tais como atividades industriais insalubres, exploração sexual comercial ou aliciamento para a produção ou tráfico de drogas – todas elas geradoras de riscos graves à saúde e à integridade física e mental.

Cabe lembrar aqui que, por sua natureza especial, o FDCA deve priorizar o financiamento de ações direcionadas a crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco ou de violação de direitos, e que demandam intervenção protetiva que poderá demorar a ser concretizada se o processo de chamamento público se estender por tempo longo. Assim sendo, dispondo de evidências claras sobre a necessidade de intervenção urgente em graves situações de risco, o Conselho poderá decidir pela escolha e transferência de recursos para uma OSC que possa atuar no enfrentamento do problema em questão sem a necessidade de prévio chamamento público. Para tomar essa decisão, o Conselho deverá dispor de informações atualizadas sobre as condições e capacidades das OSC existentes no município, obtidas com base no registro e acompanhamento periódico das atividades dessas organizações, conforme determina o artigo 91 do ECA.

O artigo 30 do MROSC aponta, em seu inciso VI, que o chamamento público também poderá ser dispensado “no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política”.

Em relação a esse inciso, cabe lembrar que diversas OSC registradas nos CDCA também são cadastradas nos Conselhos de Assistência Social, pois em muitos municípios elas operam programas tipificados nas políticas socioassistenciais, tais como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (que busca prevenir a ocorrência de violações de direitos contra crianças e adolescentes, promover o desenvolvimento de capacidades dos usuários de acordo com o seu ciclo de vida e complementar o apoio prestado por outros programas aos familiares), o Serviço Especializado em Abordagem Social (que realiza busca ativa nos territórios para identificar crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, exploração sexual ou situação de rua) e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, entre outros.

É certo que a Secretaria Municipal de Assistência Social pode transferir recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) às OSC que estejam por ela credenciadas para operar tais programas, sem a necessidade de realização de chamamento público. Porém, se a manutenção da operação dessas ações por parte das OSC que estejam cadastradas em ambos os Conselhos for necessária e dependa, em alguma medida (não somente e nem de forma continuada), de recursos provenientes do FMDCA, é cabível a interpretação de que, nesses casos, o CDCA poderá optar pela dispensa de chamamento para autorizar o repasse.

O artigo 31 do MROSC estabelece que a dispensa do chamamento público também poderá ocorrer quando houver “inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica”.

No que se refere à “natureza singular do objeto da parceria”, cabe considerar que, de fato, há problemas cuja especificidade exige formas de atendimento

prestados apenas por organizações que possuam metodologia diferenciada. Um exemplo seria o atendimento especializado de adolescentes que, em razão de seu histórico pessoal de convivência com situações de risco ou de violência, não aderem aos programas sociais convencionais existentes no município e precisam ser atendidos de forma individualizada para que possam estabelecer novos vínculos que os auxiliem a construir ou reconstruir relações de convivência na comunidade em que vivem. Se em um dado município esse tipo de atendimento for definido como prioritário pelo CDCA, e se ali existir apenas uma organização reconhecida pelo Conselho como capaz de oferecê-lo, o chamamento poderá ser dispensado com base no artigo referido.

Também é comum, em muitos municípios de pequeno porte, a existência de uma única organização social que possua estatuto jurídico e condições operacionais para oferecer um serviço cujo objeto específico tenha sido priorizado pelo Conselho. Por exemplo, caso a prioridade em questão seja o atendimento de crianças e adolescentes com deficiência, e no município existir apenas uma instituição com perfil para realizar essa atividade, o chamamento poderá ser dispensado.

Conforme determina o artigo 32 do MROSC, a dispensa do chamamento deve ser justificada pelo administrador público e publicada nos meios oficiais de comunicação. Nos casos relacionados ao FDCA, caberá ao Conselho fornecer ao administrador público os subsídios necessários para que a justificativa da dispensa esteja ancorada em demonstração clara e convincente da “natureza singular do objeto da parceria” como fator que inviabiliza a competição, ou da efetiva inexistência, no município, de mais de uma entidade que possa se candidatar para a realização de ação que possibilite “atingir as metas previstas”.

Finalmente, cabe destacar o artigo 32, o qual estabelece que a dispensa ou a inelegibilidade de chamamento público não afasta a aplicação dos demais dispositivos do MROSC.

1.3. Definição do valor de referência para execução das ações

O artigo 24, § 1º, inciso VI do MROSC indica que o edital de chamamento público deve especificar “o valor previsto para a realização do objeto”. E o artigo 9º, inciso V do Decreto Federal nº 8.726/2016 indica que o edital deverá especificar “o valor de referência para a realização do objeto, no termo de colaboração, ou o teto, no Termo de Fomento” (termos estes que devem ser elaborados para a celebração da parceria com as OSC que forem selecionadas).

Muitos editais para escolha de projetos a serem financiados com recursos provenientes dos FMDCA têm adotado como “valor previsto” aquele que é proposto pelas OSC participantes, e como “valor de referência” o montante disponível no Fundo ou o valor que venha a ser captado junto a empresas ou cidadãos dispostos a realizar doações ao Fundo que podem ser deduzidas do seu Imposto de Renda devido.

Nesse sentido, as normas acima citadas são um estímulo para que os Conselhos Municipais adotem uma atitude proativa na gestão do Fundo, buscando estimar de forma mais clara e consistente os custos necessários para a execução de programas e projetos direcionados a crianças e adolescentes.

Para tanto, o Conselho deve, gradativamente, sistematizar dados e informações sobre os custos anuais de serviços, programas ou projetos que, por sua importância na concretização das linhas de ação da política de atendimento previstas no artigo 87 do ECA, poderão ser priorizados em processos de chamamento público, tais como acolhimento institucional, acolhimento familiar, acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto, serviços de proteção para crianças em situação de trabalho infantil, programas de profissionalização e inclusão de adolescentes no trabalho protegido e educativo, e prevenção do envolvimento de crianças e adolescentes com substâncias psicoativas, entre outros.

Como será apontado mais à frente, o MROSC enfatiza a necessidade de controle da execução financeira das parcerias. Tal controle deve ser realizado não apenas com o objetivo fundamental de aferição dos gastos efetuados em cada caso, mas também como forma de gerar subsídios para a definição dos valores financeiros de referência para a execução das ações que serão objeto de editais de chamamento público baseados no Fundo Municipal e que deverão constar nos “Planos de Trabalho” referidos no artigo 22 do MROSC.

1.4. Especificação da programação orçamentária que viabilizará a parceria

O artigo 24, § 1º, do MROSC, estabelece que o edital de chamamento deve especificar a “programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria”.

Este artigo aponta uma das bases fundamentais para o planejamento do chamamento público e posterior celebração de parcerias: a especificação “programação orçamentária”, que deve ser entendida não apenas como a nomeação da fonte de recurso público que viabilizará a parceria (no caso, o FMDCA), mas como indicação do “programa de trabalho” a ser executado na parceira em questão, e da sua respectiva “previsão orçamentária”. Em outras palavras, a “programação orçamentária” deve conter, necessariamente, a descrição da ação prevista e dos recursos necessários para sua execução.

Os demonstrativos de despesas da programação orçamentária devem ser anexados ao texto da lei orçamentária aprovada (em especial a Lei Orçamentária Anual (LOA)). Nesses demonstrativos, as despesas previstas devem estar classificadas segundo o “órgão público” e a “unidade orçamentária” a que se vinculam, e, na sequência, segundo a “classificação funcional programática” de cada despesa. No caso que aqui interessa, o órgão público a ser indicado é a Secretaria Municipal à qual o Conselho e o FMDCA estão

vinculados para fins administrativos, e a unidade orçamentária em questão é o próprio Fundo Municipal. A classificação programática⁸ deve especificar a função à qual a despesa está associada e o tipo de programa que ela financiará. No campo das políticas de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, a função refere-se à política setorial à qual a despesa em questão está associada (por exemplo, Assistência Social) e o programa deve especificar a ação propriamente dita na qual o recurso previsto será empregado (por exemplo, programa de acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, acompanhado do valor previsto para sua execução).

No entanto, em muitos entes federativos é comum a existência de peças orçamentárias nas quais o Fundo é indicado de forma genérica como unidade orçamentária à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sem um detalhamento mais claro dos diferentes programas de trabalho que esses recursos financiarão e das previsões orçamentárias para cada um deles.

As normas básicas para elaboração e controle dos orçamentos públicos nos entes federativos brasileiros foram estabelecidas pela Lei Federal nº 4.320/1964. O artigo 2º dessa lei dispõe que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o Programa de Trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. Essa lei lançou, também, as bases para a formulação do conceito de “orçamento-programa”, que ainda está por ser consolidado na gestão pública brasileira, ou seja, a ideia de que os orçamentos públicos devem incluir a explicitação clara dos programas de ação nos quais os recursos serão aplicados. A elaboração de orçamentos públicos com essa característica depende da existência de processos qualificados

de planejamento das políticas públicas. Segundo esse conceito, a especificação da programação orçamentária não deve se resumir à indicação do órgão que realizará a despesa e tampouco à denominação genérica do objeto em que ela será empregada, mas deve detalhar o Programa de Trabalho correspondente, com especificação da justificativa, da forma da ação, do público a ser alcançado e dos resultados que serão buscados com o orçamento indicado.

Assim entendido, o conceito de “programa de trabalho” se aproxima bastante do conceito de “plano de trabalho” que, no MROSC, designa o instrumento fundamental que deve orientar a execução e o controle das parcerias.

Para que a especificação da programação orçamentária que autorizará e viabilizará a celebração da parceria tenha amparo legal, é necessário que, na etapa de planejamento do edital, o Conselho Municipal, contando com o apoio da Administração Pública, encaminhe o Programa de Trabalho que será objeto da parceria, juntamente com a previsão de seu respectivo orçamento, para inclusão na LOA do município. Desta forma, estará atendida a pré-condição para a realização do chamamento público, referida no artigo 24 do MROSC. Caso o Programa de Trabalho em questão já conste do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, que deve ser elaborado anualmente pelo Conselho Municipal, e caso as ações previstas neste plano já constem da LOA em vigor no município, bastará que o Conselho indique esse fato no edital de chamamento público.

A inclusão na LOA do Programa de Trabalho que viabilizará a parceria agilizará a transferência dos recursos do Fundo para a OSC que for selecionada no chamamento público, pois após a seleção da organização bastará apenas que a parceria seja

⁸ Classificação programática e demais detalhamentos sobre orçamento poderão ser encontrados em *De Olho no Orçamento Criança*, Fundação Abrinq, 2017 (disponível para acesso público em <https://prefeito.org.br/biblioteca/6>).

celebrada por meio de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, da forma especificada no MROSC.

Para solicitar a inclusão do Programa de Trabalho na LOA, o Conselho deverá optar por uma das seguintes alternativas:

1) solicitar a inclusão no Projeto de Lei Orçamentária que estiver sendo elaborado, que será apreciado pela Câmara Municipal e que, uma vez aprovado, deverá resultar na LOA que vigorará no ano subsequente;

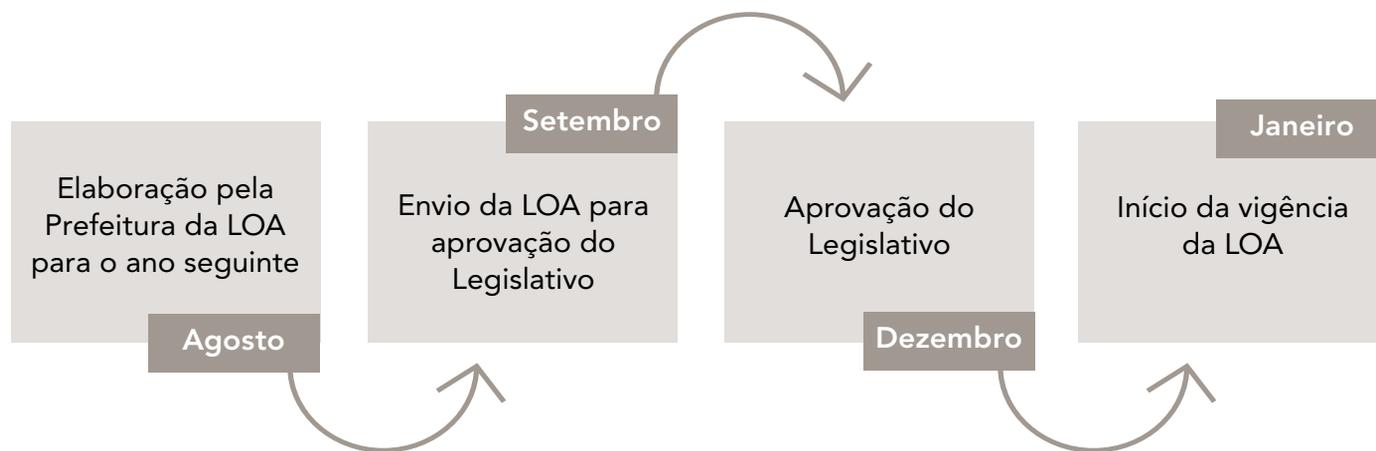
2) solicitar a inclusão na Lei Orçamentária vigente no ano corrente. A decisão por uma ou outra dessas alternativas dependerá do estágio do calendário anual de aprovação da Lei Orçamentária Municipal e da disponibilidade dos recursos estimados para a execução do programa na conta bancária do Fundo Municipal (crédito já efetivado ou previsão de ingresso de recursos)⁹.

Ao optar pela primeira alternativa acima indicada, o Conselho deve ter em mente que, por regra, as propostas que integrarão o Projeto de Lei Orçamentária Anual devem ser encaminhadas

pelas Prefeituras, para exame pelas Câmaras Municipais, por volta de setembro de cada ano, devendo ser aprovadas até o final do ano para que passem a vigorar a partir do início do mês de janeiro do ano subsequente. Assim, o ideal é que o encaminhamento de programas de ação para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual seja feito pelo Conselho até meados de agosto, para que eles sejam apreciados pela Câmara Municipal, podendo o Conselho, desta forma, contar com a possibilidade de que a execução dos referidos programas seja iniciada no ano seguinte.

Sintonizando sua agenda anual de diagnóstico e planejamento ao calendário anual de aprovação das leis orçamentárias municipais, o Conselho estará dando um passo essencial para participar de forma proativa do processo de elaboração dessas leis. Vale destacar que, nesta hipótese, não é necessário que o recurso estimado para a execução do Programa de Trabalho em questão já esteja disponível no Fundo Municipal, pois a programação financeira expressa na Lei Orçamentária é uma previsão que será ou não plenamente confirmada apenas mais à frente.

⁹ Informações sobre o processo de planejamento orçamentário podem ser encontradas em *Fundamentos do Orçamento Público para a Apuração do Orçamento Criança*, Fundação Abrinq, 2017 (disponível para acesso público em <https://prefeito.org.br/biblioteca/6>).



Cabe, aqui, destacar o fato de que todo orçamento público é sempre uma previsão. Nesse sentido, a “especificação da programação orçamentária”, tal como prevista no MROSC, não precisa necessariamente traduzir-se em recursos já disponíveis na conta corrente do Fundo, mas pode ser uma previsão sobre o ingresso ou captação futura desses recursos, formulada pelo Conselho com base nas prioridades e programas predefinidos por ele. O posterior ingresso de valores no Fundo (por exemplo, por meio de doações incentivadas realizadas por empresas privadas) confirmará ou não a previsão anterior, o que poderá requerer a revisão dos programas previstos (redução ou ampliação das ações). Evidentemente, para fazer previsões razoáveis quanto à possibilidade de ingresso de recursos no Fundo que viabilizem a execução dos programas previstos, o Conselho deverá exercer uma gestão proativa do Fundo, baseada no monitoramento de suas receitas em anos passados e fundamentada em estratégia planejada para mobilização de recursos que possam advir de diferentes fontes.¹⁰

No que se refere à segunda alternativa anteriormente citada – solicitação de inclusão de determinado Programa de Trabalho na Lei Orçamentária vigente no ano corrente –, esta é

uma opção que só poderá ser adotada se houver disponibilidade efetiva, na conta do Fundo, do recurso necessário a execução do programa em pauta. Neste caso, o Conselho deverá, com o suporte do Poder Executivo Municipal, solicitar que a Câmara Municipal autorize a abertura de Crédito Adicional no orçamento, em face do ingresso de recursos no Fundo não terem sido previstos na LOA em vigor. Esta alternativa tem ocorrido com frequência em municípios cujos CDCA tendem a deliberar sobre a transferência de recursos para organizações locais apenas após a ocorrência do ingresso de recursos no Fundo, via de regra originados de doações privadas. Com o advento do MROSC, Conselhos que mantenham essa prática precisarão, após a constatação do ingresso de recursos no Fundo, solicitar a abertura de crédito adicional no orçamento municipal para que possam instituir o chamamento público que validará a escolha da OSC que será responsável pela operação do programa em questão.

Esse modo de gestão reativa do Fundo decorre, geralmente, da ausência de um processo prévio de diagnóstico local e deliberação sobre prioridades conduzidas pelo Conselho. Nestes casos, é previsível que, diante do ingresso imprevisto de recursos no Fundo, ou no caso de aceno por parte

¹⁰ A esse respeito, ver *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Guia para Mobilização de Recursos*. Fundação Abrinq, 2017 (disponível em www.fadc.org.br/ppac).

de doadores privados sobre essa possibilidade, o Conselho precise de um tempo mais longo para planejar o chamamento público, realizar o processo seletivo e, só então, viabilizar a transferência de recursos para a execução da ação em pauta.

A solicitação de crédito adicional no orçamento é uma possibilidade prevista em lei, que poderá ser empregada pelo Conselho no caso de ingresso imprevisto de recursos no Fundo. No entanto, a instauração de chamamento público baseada em previa definição de prioridades locais é preferível, pois configura um modo de gestão do Fundo coerente com o exercício proativo da função deliberativa que o ECA atribui aos CDCA e um modo mais consistente de alinhamento da gestão do Fundo com os princípios estabelecidos pelo MROSC que preconizam a busca de efetividade e transparência nas parcerias entre o Estado e as OSC.

O Conselho pode realizar chamamento público sem Programa de Trabalho especificado na LOA? Uma questão a ser levantada é se o Conselho pode, em sintonia com a Prefeitura Municipal, planejar e realizar chamamento público com base em prioridade por ele definida, mas cuja descrição sob a forma de Programa de Trabalho não esteja especificada na LOA em vigor no município e cujos valores financeiros previstos para sua realização ainda não tenham ingressado no Fundo. Neste caso, a realização do chamamento será admissível desde que, simultaneamente à sua realização, o Conselho encaminhe solicitação de inclusão da prioridade ou Programa de Trabalho em questão no Projeto de Lei Orçamentária Anual em elaboração ou que será elaborado no município para vigorar no ano subsequente. Concluído o chamamento e selecionada a OSC que será responsável pela

execução do Programa de Trabalho que deverá estar especificado na Lei Orçamentária que vigorará no ano subsequente, a parceria poderá ser celebrada após a confirmação do ingresso do recurso previsto no Fundo.

Como será detalhado mais à frente, o artigo 35, inciso II, do MROSC, estabelece que a celebração das parcerias dependerá da existência de “dotação orçamentária” para execução da parceria. O conceito de “dotação orçamentária” deve ser entendido como distinto do conceito de “programação orçamentária”. O primeiro se define como recurso disponível em conta para efetivação de determinada despesa prevista na LOA; o segundo se define como uma previsão do recurso necessário para a realização de determinado Programa de Trabalho. O MROSC não estabelece norma que condicione a realização de chamamento público à existência de dotação orçamentária confirmada, mas sim à indicação da programação orçamentária que viabilizará a celebração da parceria.

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 8.726/2016 estabelece, em seu artigo 9º, § 1º, que “nos casos das parcerias com vigência plurianual ou firmadas em exercício financeiro seguinte ao da seleção, o órgão ou entidade pública indicará a previsão dos créditos necessários para garantir a execução das parcerias nos orçamentos dos exercícios seguintes”. Depreende-se desse artigo que o processo de chamamento público pode ser realizado num dado ano, tendo em vista a realização de parcerias que serão celebradas no ano seguinte, desde que os créditos necessários à celebração sejam previamente previstos. Evidentemente, a renovação da parceria em anos seguintes ao da seleção inicial dependerá da posterior confirmação da dotação orçamentária.

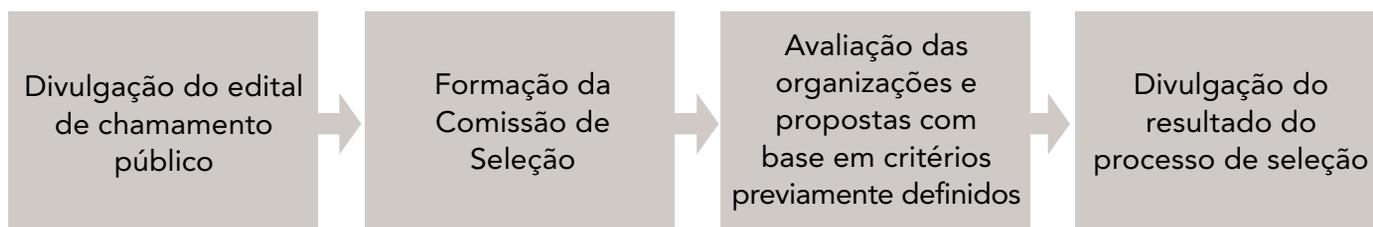
Etapa 2: Seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSC) por meio de chamamento público

Como descrito anteriormente, a etapa inicial de planejamento do chamamento público deve gerar como resultado principal a definição das prioridades e linhas básicas dos Planos de Trabalho que deverão ser executados por meio de parcerias a serem firmadas com as OSC. Daí, emergirão os critérios para o desenvolvimento da etapa de seleção das OSC.

Assim, a participação técnica e proativa do CDCA na etapa anterior o credencia para participar de forma consequente da etapa em que o chamamento público será realizado e em que propostas apresentadas pelas OSC serão avaliadas.

O artigo 35 do MROSC estabelece que a realização de chamamento público é condição necessária para a celebração de parcerias, ressalvadas situações anteriormente descritas, previstas no próprio MROSC, em que ele pode ser dispensado. A etapa de seleção das OSC por meio de chamamento público inclui as seguintes atividades:

Seleção de OSC por meio de chamamento público



2.1. Divulgação do edital de chamamento público

O artigo 26 do MROSC aponta que o edital de chamamento “deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da Administração Pública na internet, com antecedência mínima de 30 dias”. Cabe destacar que o texto de divulgação do edital não deve ser sintético ou genérico, mas deve conter os aspectos anteriormente citados no item 1.2, letra c, do presente texto, que configuram o Plano de Trabalho a ser implementado pela OSC que vier a ser selecionada.

O Decreto Federal nº 8.726/2016, que versa sobre a divulgação do edital, destaca que a Administração Pública deverá “disponibilizar, sempre que possível,

meios adicionais de divulgação”, especialmente nos casos de parcerias que envolvam públicos ou grupos sociais sujeitos a restrições de acesso à informação pelos meios tradicionais de comunicação, tais como indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Editais baseados nos FMDCA deverão ser divulgados no sítio oficial da Prefeitura Municipal e, caso exista, no sítio do Conselho e/ou nos meios de divulgação comumente empregados por ele para comunicação com as OSC existentes no município.

A referência do Decreto Federal nº 8.726/2016 à necessidade de cuidados especiais na divulgação é relevante, pois muitos editais de chamamento público elaborados com a participação de

Conselhos Municipais deverão ter como público-alvo crianças e adolescentes que residem em territórios vulneráveis ou assentamentos irregulares, comunidades rurais ou ribeirinhas, áreas de risco ambiental ou com índices elevados de violência. As organizações sociais situadas nas regiões de moradia desses públicos, ou que buscam atuar nesses territórios, podem não acessar de forma sistemática meios de comunicação como sítios eletrônicos ou peças oficiais de informação adotadas pelas Prefeituras Municipais. Nesses casos, será importante adotar formas adicionais de divulgação dos editais que possam alcançar diretamente essas organizações.

2.2. Formação da Comissão de Seleção

a) Participação do Conselho e dos órgãos da Administração Pública

O MROSC estabelece uma série de normas que devem regular o processo de escolha das OSC que poderão celebrar parcerias para executar ações com os recursos públicos. Os agentes responsáveis pelo desenvolvimento desse processo são, de um lado, a Comissão de Seleção, que deverá avaliar as propostas das OSC que vierem a participar do chamamento público e indicar aquela que estiver em melhores condições de executar a ação prevista; de outro lado, o órgão técnico e o órgão jurídico da Administração Pública, que deverão emitir parecer sobre a viabilidade técnica, financeira e jurídica da parceria.

O artigo 2º, inciso X, do MROSC, define a Comissão de Seleção como um “órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da Administração Pública”. E o artigo 27, § 1º, esclarece que, quando o projeto a ser selecionado for financiado com recursos de “fundos específicos”, a Comissão de Seleção deverá ser “constituída pelo

respectivo conselho gestor”. Assim, fica claro que, no caso de chamamentos públicos baseados no FMDCA, a Comissão de Seleção deve ser formada por membros do CMDCA.

Por outro lado, o artigo 35, § 5º, do MROSC, estabelece que em todos os chamamentos públicos deverá haver a “emissão de parecer de órgão técnico da Administração Pública” acerca da viabilidade técnica e financeira da parceria. Esse mesmo artigo também menciona a necessidade de emissão de parecer pelo “órgão de assessoria ou consultoria jurídica da Administração Pública” acerca da possibilidade de celebração da parceria.

A participação do órgão técnico e do órgão jurídico da Administração Pública no processo seletivo **não substitui** a atividade da Comissão de Seleção. Cada um deles tem responsabilidades próprias, que devem ser exercidas de forma complementar. Para que possa emitir parecer final sobre a viabilidade da parceria, os órgãos técnico e jurídico da Administração Municipal deverão contar com informações e avaliações que serão realizadas pela Comissão de Seleção, à qual cabe indicar a OSC que deverá assumir a responsabilidade pela execução da ação prevista na parceria, bem como as características da proposta por ela apresentada que a qualificam para assumir tal responsabilidade.

Em chamamentos públicos que venham a ser realizados por órgãos da administração direta (por exemplo, Secretarias Municipais), a Comissão de Seleção poderá ser formada exclusivamente por profissionais do mesmo órgão técnico que dará o parecer final acerca da viabilidade técnica e financeira da parceria. Isto poderá ocorrer, por exemplo, em parcerias que focalizem a execução de programas socioassistenciais priorizados pela Secretaria de Assistência Social, cuja execução pelas OSC venha a ser financiada por recursos do orçamento público dessa pasta.

Nos casos de chamamentos públicos que focalizem ações priorizadas pelo CMDCA, cuja execução

venha a ser financiada por recursos do FMDCA, a Comissão de Seleção deverá ser formada por integrantes desse conselho.

Quanto ao órgão técnico, este deverá ser indicado pela Prefeitura Municipal tendo em vista a natureza temática da parceria em questão. Por exemplo, caso a ação priorizada pelo CMDCA seja o atendimento socioeducativo de adolescentes, o órgão técnico poderá ser o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas), ligado à Secretaria Municipal de Assistência Social, dado que esta modalidade de atendimento deve ser exercida segundo normas estabelecidas para Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, que são supervisionados por este órgão; ou caso a ação priorizada pelo Conselho seja o atendimento de adolescentes em situação de dependência química, o órgão técnico poderá ser uma unidade ou serviço da Secretaria Municipal de Saúde que tenha entre seus focos a atenção à saúde do adolescente.

Nos exemplos acima citados, a Comissão de Seleção (formada por membros do CMDCA) deveria ter entre seus membros representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Saúde (órgãos governamentais que possuem assento no Conselho) e representantes da sociedade civil com experiência nesses campos. Desta forma, a interação entre a Comissão de Seleção e o órgão técnico que, nos exemplos citados, integra as referidas Secretarias Municipais, seria facilitada, e os conhecimentos e capacidades disponíveis no município estariam mobilizados para o sucesso do processo seletivo.

Em suma, em cada chamamento público a Comissão de Seleção deve proceder ao exame e à avaliação das propostas encaminhadas pelas OSC, e indicar aquela ou aquelas que poderão celebrar parcerias. Os órgãos técnicos deverão, mediante análise das informações e avaliações a eles repassados pela Comissão de Seleção, emitir parecer conclusivo sobre a viabilidade da

parceria, o que torna o processo de seleção mais transparente.

Leis ou decretos que tenham como foco a regulamentação da Lei nº 13.019/2014 na esfera municipal devem prever a participação do CMDCA na Comissão de Seleção de propostas que venham a ser financiadas pelos fundos geridos por esses conselhos, assim como a indicação, pelo Poder Executivo Municipal, do órgão técnico e do órgão jurídico que emitirão pareceres finais sobre a viabilidade de celebração dessas parcerias, tendo por base o trabalho prévio da Comissão de Seleção.

Tendo participado ativamente da etapa de planejamento do chamamento público anteriormente descrita, o CDCA terá mais facilidade para dialogar com a Administração Pública sobre a forma de interação que a Comissão de Seleção deverá manter com o órgão técnico e com o órgão jurídico da Administração Pública. A base desse diálogo deve ser a legislação que atribui ao Conselho a responsabilidade pela deliberação e controle da utilização dos recursos do FDCA, bem como o diagnóstico local e os Planos de Ação e de Aplicação de Recursos por ele formulados. Chamamentos públicos que tenham sido planejados de forma cuidadosa, e que, portanto, tenham foco, objetivo e Plano de Trabalho bem definidos, permitirão que a interação entre a Comissão de Seleção e o órgão técnico se desenvolva de forma cooperativa.

Assim, a formação de uma Comissão de Seleção que não seja integrada por membros do Conselho representará desrespeito às normas do MROSC, bem como às regras de funcionamento dos conselhos gestores, previstas tanto nas legislações locais como no ECA. O Conselho, assim como qualquer organização ou cidadão que se sentir prejudicado em virtude de eventual impedimento do exercício dessa sua atribuição por parte da Prefeitura Municipal, poderá acionar judicialmente a correção desse equívoco.

b) Vedações na composição da Comissão de Seleção

Como indicado anteriormente, o artigo 27 do MROSC estabelece que a Comissão de Seleção de propostas que possam ser financiadas com recursos de fundos específicos, tais como o FDCA, deve ser constituída pelo conselho gestor do respectivo fundo.

Dado que os CDCA são instâncias paritárias de planejamento, deliberação e controle de políticas públicas, a Comissão de Seleção por ele formada deve contar com igual número de representantes do governo e da sociedade civil.

O § 2º do artigo 27 aponta que estão impedidas de participar nessa comissão qualquer pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público.

Este é um ponto importante a observar nos chamamentos públicos cujas Comissões de Seleção sejam formadas por membros dos CDCA, pois alguns conselheiros atuam, ou podem ter atuado em anos recentes, em OSC que venham a participar de chamamentos públicos realizados na localidade em questão. Nestes casos, esses conselheiros não poderão integrar a Comissão de Seleção e caberá ao Conselho indicar outros membros do Conselho, efetivos ou suplentes, que estejam qualificados para exercer esse papel.

Vale ressaltar que, caso o Conselho realize o processo de seleção de propostas em duas instâncias – inicialmente pela Comissão de Seleção que indicará as propostas a serem apoiadas, posteriormente pela Plenária do Conselho que fará a deliberação final sobre a escolha – é necessário que os conselheiros que atuam ou atuaram nos últimos cinco anos em organizações que tenham participado do referido edital não participem em nenhuma dessas instâncias. Esses conselheiros não deverão participar da Comissão da Seleção

e tampouco da Plenária decisória, mesmo que as propostas que tenham sido indicadas pela Comissão de Seleção não sejam provenientes de organizações às quais estejam ligados ou nas quais tenham atuado nos últimos cinco anos, visto que essas propostas terão concorrido com propostas de organizações às quais eles estão ou estiveram ligados. Assim conduzido, o processo de escolha final ficará completamente imune a qualquer suspeição.

2.3. Avaliação das organizações e propostas com base em critérios previamente definidos

A Lei nº 13.019/2014 instituiu o chamamento público, definido no artigo 2º, inciso XII, como “procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de Termo de Colaboração ou de Fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”. Este artigo enuncia os princípios básicos que devem orientar o processo de seleção das OSC.

a) Critérios para avaliação das organizações

O artigo 33 do MROSC define as normas internas de organização e capacidades que as OSC devem apresentar para que possam celebrar parcerias, entre as quais se insere a “experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria”. O artigo 35, inciso III, estabelece que a celebração da parceria dependerá da “demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto”.

Ou seja, não se trata de avaliar apenas as características das propostas de ação que serão

apresentadas pelas OSC por meio de documentos escritos, mas de analisar de forma criteriosa o perfil institucional e as condições operacionais das organizações proponentes.

Em princípio, as OSC que atendem crianças e adolescentes no município são o principal grupo de entidades que, observados os critérios definidos no MROSC para a realização dos chamamentos públicos, podem vir a celebrar parcerias baseadas no FDCA. Nesse sentido, cabe lembrar que, segundo os artigos 90 e 91 do ECA, os CDCA devem dispor de registros e informações sobre a atuação das organizações que atendem crianças e adolescentes no município.

O artigo 90 do ECA indica que as entidades de atendimento de crianças e adolescentes são responsáveis pelo planejamento e pela execução de programas de proteção e programas socioeducativos destinados a crianças e adolescentes nas seguintes modalidades:

- I – orientação e apoio sociofamiliar;
- II – apoio socioeducativo em meio aberto;
- III – colocação familiar;
- IV – acolhimento institucional;
- V – prestação de serviços à comunidade;
- VI – liberdade assistida;
- VII – semiliberdade;
- VIII – internação.

O § 1º desse artigo estabelece que as organizações de atendimento devem inscrever seus programas no Conselho, que deve manter registro das inscrições e de suas alterações. O § 3º estabelece que os programas em execução deverão ser reavaliados pelo Conselho no máximo a cada dois anos, sendo que a autorização para renovação do seu funcionamento deverá basear-se nos seguintes critérios:

- Respeito a normas e resoluções legais relativas à modalidade de atendimento oferecida;
- Qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido;
- Índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta (nos casos de programas de acolhimento institucional ou familiar).

O artigo 91 estabelece que, para serem autorizadas a atender crianças e adolescentes, as OSC deverão demonstrar a qualidade de suas instalações e de seu Plano de Trabalho, a regularidade de sua constituição jurídica e a idoneidade de seus dirigentes e funcionários.

Exercendo de forma proativa essa função de monitoramento das organizações da rede de atendimento que o ECA lhe atribui, o CMDCA disporá de informações que poderão ajudar a Comissão de Seleção instalada com base no MROSC a realizar a tarefa prevista no artigo 35, inciso III, desta lei: avaliar se as finalidades institucionais e a capacidade técnica das OSC que inscreverem propostas em chamamentos públicos são compatíveis com o objeto e o Plano de Trabalho da parceria em questão, selecionando aquelas que demonstrarem melhores condições para executar as ações previstas.

b) Critérios para avaliação das propostas

O artigo 27 do MROSC estabelece o critério básico a ser empregado pela Comissão de Seleção para avaliar as propostas apresentadas pelas OSC nos editais de chamamento público: “o grau de adequação de cada proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e ao valor de referência constante do chamamento”.

O artigo 35 define os critérios que deverão ser considerados para que seja consolidada a escolha das OSC que poderão celebrar parcerias. No que se refere ao conteúdo das propostas apresentadas pelas OSC, este artigo menciona o “mérito” de cada uma em relação à modalidade de parceria prevista, a “viabilidade” da execução das ações previstas, o “cronograma de desembolso dos recursos” previstos para a execução das ações e os meios e procedimentos de “avaliação da execução física e financeira das ações”, tendo em vista as metas e os objetivos estabelecidos.

Os critérios de avaliação indicados nos dois artigos acima citados podem ser sintetizados em três eixos básicos:

- Qualidade técnica da proposta;
- Consistência do planejamento orçamentário da proposta;
- Consistência dos indicadores e procedimentos previstos para monitoramento das ações e avaliação de resultados.

A qualidade técnica da proposta deverá ser avaliada tendo em vista a natureza ou modalidade da ação em questão. A Resolução nº 137/2010, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), aponta, em seu artigo 15, seis modalidades de ação que podem ser financiadas com recursos do FDCA:

- **Modalidade 1:** Programas e serviços complementares ou inovadores da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- **Modalidade 2:** Serviços ou programas de acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes órfãos ou abandonados;
- **Modalidade 3:** Programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- **Modalidade 4:** Programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA);
- **Modalidade 5:** Desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- **Modalidade 6:** Ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

A Comissão de Seleção deverá adotar critérios de avaliação da qualidade técnica das propostas considerando a modalidade de ação na qual elas se inserem.

Assim, a qualidade técnica de propostas que se insiram nas modalidades 1 e 2 (programas ou serviços de atendimento direto de crianças e adolescentes) poderá ser avaliada com base em critérios como:

- Clareza e consistência na descrição das ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes, que a proposta buscará enfrentar e/ou prevenir;
- Existência de estratégia para alcance ou busca ativa de públicos socialmente vulneráveis, ou que estejam em situação de risco ou submetidos a violências e violações de direitos;
- Existência de metodologia qualificada para proteção de crianças e adolescentes contra ameaças e violências e para promoção do desenvolvimento de suas capacidades físicas, afetivas, cognitivas e de convivência e participação social;
- Sintonia da metodologia proposta para atendimento de crianças e adolescentes com os marcos legais e planos nacionais relativos aos temas e públicos focalizados (por exemplo, no caso de uma proposta de acolhimento de crianças e adolescentes órfãos ou abandonados, a avaliação deve considerar o grau de alinhamento da proposta aos princípios estabelecidos no *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, assim como as orientações e normas técnicas para a implantação e operação do Serviço de Acolhimento Institucional, indicadas pelo Conanda e tipificadas pelo CNAS);
- Previsão de ações de orientação ou de estímulo ao fortalecimento da capacidade protetiva dos familiares das crianças e adolescentes atendidos;
- Existência de estratégia de articulação ou cooperação entre o projeto em pauta e outros

serviços locais das áreas de assistência social, educação, saúde, segurança etc., tendo em vista a potencialização dos resultados buscados.

A qualidade técnica de propostas que se insiram na modalidade 3 (por exemplo, elaboração de diagnósticos municipais sobre a situação das crianças e dos adolescentes, e sobre a situação das políticas locais) poderá ser avaliada com base em critérios como:

- Natureza e diversidade das fontes junto às quais serão buscados dados e informações para a realização do diagnóstico;
- Previsão de elaboração de Planos de Ação e de Planos de Aplicação de Recursos contendo prioridades e propostas definidas a partir do diagnóstico local, para a criação, aprimoramento ou ampliação de programas voltados à promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente.
- Previsão de atualização periódica dos dados e informações, de modo a permitir a revisão e o aprimoramento anual das prioridades e ações propostas com base no diagnóstico.

A qualidade técnica de propostas que se insiram na modalidade 4 (projetos de capacitação de operadores da rede de atendimento local) poderá ser avaliada com base em critérios como:

- Clareza e consistência na descrição de problemas e lacunas no atendimento de crianças e adolescentes que a proposta de capacitação de profissionais que atuam na rede local buscará reduzir ou superar;
- Adequação dos conhecimentos e capacidades que serão focalizados na proposta de capacitação, tendo em vista os marcos legais e as normas técnicas das áreas e programas de atuação do público-alvo;
- Existência de estratégia para acompanhamento posterior do processo de utilização e aplicação, pelos profissionais capacitados, dos conceitos e práticas focalizados nas sessões de capacitação.

A qualidade técnica de propostas que se insiram

na modalidade 5 (por exemplo, campanhas para divulgação de temas e ações relacionados à defesa dos direitos de crianças e adolescentes) poderá ser avaliada com base em critérios como:

- Adequação da estratégia de comunicação tendo em vista os diferentes segmentos do público que se pretende alcançar (crianças e adolescentes, familiares, escolas, organizações não governamentais, empresas etc.);
- Previsão de mecanismos para recebimento de questões ou demandas formuladas por pessoas ou organizações alcançadas pela campanha, para encaminhamento dessas manifestações aos setores competentes e para manutenção do diálogo com a população.

A qualidade técnica de propostas que se insiram na modalidade 6 (por exemplo, fortalecimento do trabalho em rede entre organizações que integram o SGDCA) poderá ser avaliada com base em critérios como:

- Previsão de realização de avaliação preliminar das lacunas e fragilidades nas relações entre as organizações da rede local de atendimento de crianças e adolescentes;
- Existência de metodologia para definição, implementação e monitoramento de fluxos operacionais e protocolos de ação conjunta entre instituições, serviços e programas da rede local.

A consistência do planejamento orçamentário da proposta poderá ser avaliada com base em critérios como:

- Clareza na descrição e no detalhamento dos itens de investimento e de custeio de despesas;
- Consistência dos valores propostos em face da natureza das atividades previstas e do volume do público a ser atendido;
- Adequação do cronograma de desembolso proposto em face do cronograma de execução das ações previstas.

A consistência dos indicadores e procedimentos previstos para monitoramento das ações e avaliação de resultados poderá ser avaliada com

base em critérios como:

- Previsão de adoção de indicadores para monitoramento da execução das parcerias, que sejam coerentes com a natureza e o volume das ações previstas e que estejam alinhados com os objetivos estabelecidos na política pública na qual se insere o objeto da parceria;
- Previsão de adoção de indicadores quantitativos e/ou qualitativos para avaliação de resultados, que permitam aferir o grau de alcance das metas previstas;
- Indicação de procedimentos de coleta e produção de dados e informações que possam garantir a de geração de bases fidedignas e representativas para a formulação de conclusões sobre os níveis de execução das ações e de alcance dos resultados.

No que se refere ao último critério de avaliação indicado – “consistência dos indicadores e procedimentos previstos para monitoramento das ações e avaliação de resultados” – um programa que tenha como meta restaurar a trajetória escolar de crianças e adolescentes evadidos poderia incluir entre seus indicadores de resultados a proporção de crianças e adolescentes que, em relação ao número inicialmente mapeado de evadidos que tenham sido alcançados pelo programa, tenham retomado sua vida escolar. Outro indicador de resultado que, neste exemplo hipotético, poderia ser previsto, é a taxa de frequência escolar das crianças e dos adolescentes alcançados pelo programa e que tenham retomado sua trajetória escolar, registrada nos meses subsequentes à data da sua volta à escola. Se entre as ações da proposta estiver incluída a realização de visitas domiciliares para reconhecimento das razões da evasão escolar e para realização de orientações personalizadas aos familiares para estimulá-los a adotar condutas de proteção e acompanhamento da vida escolar de seus filhos, os indicadores de monitoramento dessas ações poderiam incluir, por exemplo, o número de visitas domiciliares efetuadas pela equipe do projeto, o número de reuniões de orientação familiar realizadas e o número de familiares participantes dessas reuniões.

Cabe considerar que muitas OSC têm pouca experiência com a utilização de metodologias de monitoramento e avaliação baseadas na definição de indicadores. A própria Comissão de Monitoramento e Avaliação que, após a celebração das parcerias, terá como função acompanhar e avaliar as ações das OSC parceiras, poderá (conforme previsto no artigo 58, § 1º, do MROSC) lançar mão do apoio técnico de terceiros para realizar essa tarefa. Assim sendo, é recomendável que esse aspecto seja valorizado na etapa de planejamento do chamamento público (quando serão definidas as linhas básicas do Plano de Trabalho que orientará a execução da parceria), na etapa de seleção (quando serão avaliadas as propostas encaminhadas pelas OSC) e na etapa de celebração das parcerias (quando uma definição mais detalhada dos indicadores e procedimentos de monitoramento e avaliação das ações e resultados poderá ser realizada por meio de diálogo e discussão conjunta entre os membros do Conselho e os profissionais da OSC selecionada para a execução do Plano de Trabalho).

c) Participação de doadores na escolha de organizações e projetos: o MROSC e as normas da Resolução nº 137/2010 do Conanda

Há vários anos, muitos Conselhos vêm adotando normas estabelecidas pela Resolução nº 137/2010 do Conanda, que estabelecem a possibilidade de participação de doadores na escolha de organizações ou projetos que venham a receber recursos por eles direcionados aos FDCA.

O artigo 12, § 1º, da referida Resolução, abriu a possibilidade de que pessoas físicas e empresas privadas possam escolher, dentre as prioridades do Plano de Ação aprovado pelo Conselho, aquela ou aquelas de sua preferência para a aplicação de recursos que doarem aos Fundos. A forma pela qual essas prioridades têm sido informadas aos doadores pelos Conselhos varia de município para município. Em alguns casos, elas são apresentadas sob a forma de eixos temáticos, tais como acolhimento

institucional, trabalho infantil, educação em tempo integral, proteção na Primeira Infância, gravidez na adolescência, profissionalização de adolescentes etc. Em outros, são apresentadas sob a forma de listas de organizações da sociedade civil e/ou de projetos executados ou propostos por essas organizações. Em geral, os Conselhos também informam aos potenciais doadores que suas eventuais doações também podem ser realizadas sem direcionamento a um tema, organização ou projeto específico, caso em que caberá ao Conselho decidir sobre a aplicação do valor doado.

O artigo 13, § 1º e § 2º, dessa mesma Resolução, criou o mecanismo da chancela de projetos, pelo qual o Conselho responsável pela gestão do Fundo a ele vinculado autoriza organizações não governamentais a buscar recursos junto a doadores privados. A Resolução prevê que, uma vez doados ao Fundo, os recursos sejam repassados para financiamento de projetos das organizações captadoras, que tenham sido previamente aprovados pelo Conselho. O artigo citado prevê ainda, em seu § 3º, que o Conselho deve reter no Fundo um percentual de, no mínimo, 20% do valor captado pelas OSC chanceladas.

A validade legal dessas práticas foi questionada em 2011 pelo Ministério Público Federal, desdobrando-se a partir daí um processo judicial cujo passo mais recente ocorreu em novembro de 2017, quando o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região suspendeu os dois artigos citados. Segundo a decisão desse tribunal, o ECA delega unicamente aos CDCA a competência para fixação dos critérios de utilização dos recursos existentes ou que venham a ser encaminhados aos FDCA, não havendo menção nesse marco legal à possibilidade de extensão daquela delegação a entes privados, sejam eles organizações da sociedade civil ou doadores. A decisão do Tribunal se assentou no entendimento de que os artigos 12 e 13 da Resolução nº 137/2010 do Conanda violam o princípio da legalidade.

No momento da publicação do presente guia,

o processo judicial em questão ainda não havia chegado a conclusão definitiva. Caso a decisão do TRF venha a ser confirmada pela instância superior do Poder Judiciário, normas como as que foram estipuladas nos artigos citados da Resolução nº 137/2010 do Conanda só poderão voltar a vigorar se forem instituídas por lei federal. Ou seja, precisariam ser alterados os artigos do ECA que atribuem unicamente aos Conselhos a tarefa de decisão sobre a aplicação dos recursos dos Fundos. Outra possibilidade seria a de que cada ente federativo que entenda pertinente adotar como normas de gestão do Fundo os artigos 12 e 13 da referida Resolução criem lei próprias que, preservando a competência de gestão do Fundo por parte do Conselho, estabeleçam condições em que doações ao Fundo possam ser direcionadas para organizações ou projetos escolhidos pelos doadores, e autorizem organizações da sociedade civil a captar recursos que, doados ao Fundo por entes privados, sejam redirecionados para financiamento de seus próprios projetos.

A razão pela qual essas normas foram instituídas pelo Conanda foi promover a ampliação do ingresso de recursos nos Fundos e, conseqüentemente, fortalecer a oferta de programas e projetos direcionados a crianças e adolescentes. Subjacente a essa motivação, está o fato de que, na ampla maioria dos entes federativos, a principal fonte de recursos do FDCA tem sido as doações dedutíveis do Imposto de Renda Devido, que, por lei, podem ser efetuadas por pessoas jurídicas ou pessoas físicas. Assim, pressupõe-se que a possibilidade de os doadores privados poderem decidir sobre o direcionamento de suas doações estimula a manutenção e a ampliação de sua disposição para doar. Nesse sentido, os defensores das normas da Resolução nº 137/2010 argumentam que, caso a ilegalidade dessas normas venha a ser confirmada pela instância superior da Justiça, a consequência seria a redução do ingresso de recursos nos Fundos.

A partir do momento em que adentram no FDCA, recursos doados por entes privados se tornam

recursos públicos. Somados aos recursos que ingressem nesse Fundo a partir de outras fontes (dotações do orçamento público do respectivo ente federativo, transferências fundo a fundo, direcionamento de valores de multas aplicadas pelo Poder Judiciário etc.), poderão financiar serviços, programas ou projetos que tenham sido selecionados com base nas normas do MROSC e que serão executados pelas OSC.

Assim, mesmo estando inconcluso o processo judicial referente à legalidade ou não das normas anteriormente citadas da Resolução nº 137/2010 do Conanda, uma reflexão sobre a convergência ou divergência entre essas normas e as regras estabelecidas pelo MROSC pode contribuir para o aprimoramento da gestão dos recursos dos Fundos.

Segundo o MROSC, a escolha das propostas de ação que deverão ser objeto de parcerias, e das OSC que deverão executá-las, são atribuições da Comissão de Seleção instituída para processar e julgar chamamentos públicos. No caso de parcerias a serem financiadas pelo FDCA, essa comissão deve ser composta pelos membros do respectivo conselho gestor. Nesse sentido, o mesmo argumento que justificou a decisão judicial, ainda que não definitiva, sobre a ilegalidade das normas da Resolução nº 137/2010 do Conanda pode ser aventado aqui: o MROSC não prevê que a Comissão de Seleção possa transferir para entes privados a escolha das OSC que poderão celebrar parcerias para executar ações financiadas com recursos públicos.

Uma possibilidade de conciliação entre as normas do MROSC e os artigos citados da Resolução nº 137/2010 do Conanda seria a concessão de chancela para captação de recursos (prevista no artigo 13, § 1º e § 2º, dessa Resolução) apenas para OSC cujos projetos tenham sido previamente selecionados pela Comissão de Seleção após chamamento público realizado segundo as normas previstas no MROSC. Uma vez selecionadas, e na ausência de recursos no Fundo em quantidade

suficiente para que a parceria possa ser celebrada, as OSC selecionadas se empenhariam na captação de doações, somando forças com o Conselho responsável pela gestão do Fundo para viabilizar o orçamento necessário para a execução das ações aprovadas.

A análise dessa possibilidade à luz das normas estabelecidas pelo MROSC remete à forma pela qual o chamamento público deve ser realizado. A lógica implícita no MROSC é a de que os chamamentos devem ser baseados na existência prévia de prioridades e Planos de Trabalho bem definidos, cuja relevância seja justificada e explicitada de forma transparente. Em princípio, se o Conselho dispuser de um plano de ação consistente, deveria ser possível o estabelecimento de uma hierarquização das prioridades contidas nesse plano, baseada em critérios que permitam o reconhecimento das ações cuja concretização seja mais urgente ou imprescindível.

Dispondo de um Plano de Ação nesse formato, o Conselho deve mobilizar esforços para que as prioridades mais urgentes sejam concretizadas. Para tanto, pode contar com a participação das OSC que, uma vez selecionadas por meio de chamamento público, e chanceladas por meio de um mecanismo como o previsto na Resolução nº 137/2010, tornam-se parceiras do Conselho na tarefa de mobilização de recursos que possam viabilizar a celebração das parcerias. Na ausência de critérios que permitam a classificação e hierarquização das prioridades, e em face de chamamentos públicos realizados de forma genérica, a possibilidade de concretização das parcerias passa a depender basicamente da capacidade maior ou menor das OSC chanceladas para captar recursos junto a doadores privados, o que se configura como uma forma de transferência do papel deliberativo do Conselho, estabelecido no ECA, e do papel deliberativo da Comissão de Seleção, estabelecido no MROSC, para organizações que buscam patrocínio para seus próprios projetos.

Alguns Conselhos Municipais têm manifestado o entendimento de que as parcerias para execução de projetos previamente cancelados, que tenham captado recursos junto a doadores privados nos moldes previstos na Resolução nº 137/2010 do Conanda, devem ser celebradas segundo a modalidade de “fomento” prevista no MROSC. Esta interpretação provavelmente decorre do fato de que, com frequência, as propostas das OSC que são canceladas pelo Conselho não são formuladas com base em prioridades e Planos de Trabalho que tenham sido por ele elaborados na fase de planejamento dos chamamentos públicos (o que ensejaria parcerias a serem celebradas na modalidade “colaboração”) e sim com base em critérios definidos pelas próprias OSC, sendo aprovadas pelo Conselho por seu caráter meritório, independentemente de seu posicionamento em uma escala de prioridades baseada em diagnósticos locais sobre problemas que atingem crianças e adolescentes, e sobre fragilidades dos territórios e das redes de atendimento locais.

Reflexão semelhante pode ser feita acerca do artigo 12, § 1º, da Resolução nº 137/2010 do Conanda, que permite a escolha direta pelo doador privado de uma ou mais organizações ou projetos incluídos em uma lista previamente aprovada pelo Conselho. Este artigo prevê que a decisão do doador seja comunicada diretamente ao Conselho, sem a intermediação das OSC interessadas. Neste caso, a avaliação comparativa da capacidade das OSC e do grau de prioridade de suas propostas é, ao menos em parte, transferida ao doador: a escolha que ele vier a fazer refletirá seu julgamento ou interesse sobre a organização ou ação que merece ser apoiada. Ao autorizar essa possibilidade de escolha, o Conselho (e, por extensão, a Comissão de Seleção que terá escolhido previamente as OSC e projetos incluídos na lista a ser disponibilizada aos potenciais doadores) equaliza as prioridades e transfere às empresas e aos cidadãos a tarefa de escolha daquela ou daquelas que lhes pareçam mais pertinentes.

As dificuldades que poderão advir da busca de conciliação entre as normas do MROSC e os artigos citados da Resolução nº 137/2010 do Conanda podem ser evitadas se os **CDCA dispuserem de diagnósticos locais periodicamente atualizados e de Planos de Ação anualmente revisados**, que apontem com clareza as prioridades que devem ser financiadas com os recursos que ingressarem em seus respectivos Fundos, e que estabeleçam as bases para a aplicação das normas do MROSC. Isto permitirá que os Conselhos informem a sociedade e dialoguem com ela e com os potenciais doadores sobre os problemas que precisam ser atacados, os públicos que precisam ser alcançados e os serviços e programas de ação que precisam ser criados, ampliados ou aprimorados para que os direitos de crianças e adolescentes sejam garantidos. Dispondo de diagnósticos qualificados, elaborados de forma participativa (ou seja, com mobilização e escuta prévia de diferentes segmentos da sociedade, inclusive os potenciais doadores), os Conselhos poderão decidir sobre as prioridades mais urgentes a serem perseguidas e imprimir transparência na forma de aplicação dos recursos do Fundo.

Vale lembrar que a própria Resolução nº 137/2010 do Conanda estabelece, em seu artigo 9º, incisos II e III, que cabe aos Conselhos, na gestão dos Fundos, promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação do público infanto-juvenil e do SGDCA, e elaborar Planos de Ação que considerem os resultados desses diagnósticos e observem os prazos legais do ciclo orçamentário.

O artigo 9º dessa mesma resolução reflete um dos objetivos fundamentais do ECA: o estímulo à criação de um “novo modo de gestão das políticas públicas direcionadas a crianças e adolescentes”, baseado na existência de Conselhos Participativos, capazes de diagnosticar problemas, propor caminhos e mobilizar condições para que direitos sejam garantidos.

Os CMDCA devem elaborar Planos de Ação e de Aplicação dos Recursos do Fundo fundamentados em diagnóstico prévio das realidades locais, que definam ações prioritárias e estimem as receitas e despesas necessárias para sua execução. Esses planos devem conter propostas detalhadas, que especifiquem metas, ações, recursos e prazos de execução, e não apenas listas genéricas de temas, organizações ou projetos que possam ser apoiados. Mais do que isso, as ações previstas no Plano de Ação e de Aplicação de Recursos do Fundo devem ser inseridas na LOA, sem o que as resoluções do Conselho não serão suficientes para garantir sua execução.

As prioridades de defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente devem ser descritas de forma que evidencie o grau de urgência da implementação das ações a elas vinculadas, e devem ser incorporadas ao Plano de Ação formulado pelo Conselho. Este plano deve estabelecer em que prazo os problemas detectados devem ser atacados. A hierarquização das prioridades é necessária, pois tornará possível orientar o sequenciamento da execução das ações previstas, considerando-se a extensão do território em questão e o tamanho de sua população local, bem como a diversidade e complexidade dos problemas diagnosticados.

O diagnóstico local deve conter não apenas a identificação dos problemas (ameaças e violações de direitos de crianças e adolescentes), mas também a análise da situação da rede de atendimento (indo além de um simples registro de dados sobre as organizações locais e incluindo o exame da qualidade dos seus serviços), de modo a permitir ao Conselho avaliar as condições com as quais o município conta, e aquelas que são insuficientes e precisam ser ampliadas ou criadas, para que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam garantidos.

A indicação dos serviços, programas ou projetos que devem ser implementados deve ser orientada pelas prioridades definidas. O Conselho e a Comissão

de Seleção instituída em conformidade com as normas do MROSC devem avaliar o perfil das OSC existentes no território e sua capacidade de executar as ações prioritizadas. Caso não existam organizações na rede de atendimento local com capacidade para o atendimento de determinadas prioridades, o Conselho deve propor a criação de novos serviços ou programas, juntamente com a criação, capacitação ou fortalecimento de organizações que possam executá-los. Em suma, o Conselho deve dispor de um Plano de Ação que não se resuma a uma relação de temas, entidades ou projetos, mas que indique com clareza os problemas que devem ser enfrentados e a forma de fazê-lo.

Cidadãos e empresas privadas que tenham interesse em participar do processo de planejamento e escolha das ações a serem financiadas com suas doações, e que valorizem a adoção de critérios qualificados e transparentes para a aplicação dos recursos do FDCA, valorizarão a existência de diagnósticos locais, de Planos de Ação consistentes e de Conselhos capazes de atuar como instâncias democráticas de planejamento.

Por seu turno, as OSC que atuam na área dos direitos de crianças e adolescentes, para as quais o FDCA pode ser uma possível fonte de financiamento, terão interesse em alinhar suas atividades às diretrizes legais que regulam as políticas públicas, entre as quais o MROSC.

2.4. Divulgação do resultado do processo de seleção

O artigo 27, § 4º do MROSC, estabelece que a Administração Pública homologará e divulgará o resultado do processo de seleção em página do sítio oficial da Administração Pública na internet. O § 6º desse mesmo artigo estabelece que a homologação não gera direito para a OSC à celebração da parceria.

Ou seja, a homologação representa a confirmação da OSC cuja proposta foi selecionada como a mais

qualificada para a execução da ação em pauta, mas não significa ainda autorização para celebração da parceria. Esta dependerá do exame das normas de organização interna da OSC indicada pela Comissão de Seleção, que deverá ser realizado segundo critérios que serão referidos a seguir, na descrição da etapa 3.

O artigo 27 do MROSC também estabelece, em seu § 5º, que deverá ser obrigatoriamente justificada a escolha de proposta que não for a mais adequada ao valor de referência constante do chamamento público. Aqui, cabe destacar que tal justificativa, caso necessária, deverá estar fundamentada em

estimativa consistente, realizada na etapa de planejamento do chamamento público, do custo de execução da modalidade de ação especificada no Plano de Trabalho que deverá ser executado.

Cabe lembrar que o Decreto Federal nº 8.726/2016 estabelece, em seu artigo 18, § 3º, que as OSC que participaram do chamamento público podem apresentar recurso contra o resultado preliminar do processo seletivo em até cinco dias após a publicação da decisão, sendo que no caso de seleção realizada por conselho gestor de fundo específico a competência para decisão final do recurso poderá observar regulamento próprio do conselho.

Etapa 3: Celebração das parcerias

A etapa de celebração das parcerias com as OSC selecionadas por meio de chamamento público inclui as seguintes atividades:

3.1. Análise das normas internas da Organização da Sociedade Civil (OSC) selecionada e confirmação da seleção

Como referido na descrição da etapa 2, a escolha pela Comissão de Seleção da OSC que celebrará parceria a ser financiada com recursos do Fundo deverá ser confirmada mediante análise da regularidade de sua situação jurídica.

Segundo o artigo 28 do MROSC, depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a Administração Pública procederá à verificação de documentos e práticas que comprovem o atendimento, pela OSC selecionada, dos seguintes requisitos elencados nos artigos 33 e 34 dessa lei:

- Especificação, no documento oficial de constituição jurídica da OSC, de que seus objetivos são voltados a atividades de relevância pública e social, e de que, em caso de dissolução da OSC, seu patrimônio líquido será transferido

a outra pessoa jurídica de igual natureza, que preencha os requisitos estabelecidos no MROSC e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

- Demonstração de que a OSC adota procedimentos de escrituração que estejam em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;
- Comprovação de que a OSC possui, no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico do respectivo ente federativo na hipótese de que nenhuma organização que tenha participado do chamamento público possua o tempo de existência exigido;

- Comprovação da experiência da OSC na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de objeto de natureza semelhante, e comprovação de que a OSC possui instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Como referido na descrição da etapa 2, nos casos de chamamentos públicos realizados na esfera municipal a verificação destes requisitos será facilitada se o CMDCA vier exercendo de forma proativa a função de registro e monitoramento das atividades das organizações da rede local de atendimento, que o ECA lhe atribui.

O artigo 63, § 1º, do MROSC, prevê que a Administração Pública forneça manuais específicos às organizações da sociedade civil, por ocasião da celebração das parcerias, com orientações para que elas façam a prestação de contas. Esse mesmo artigo aponta que as orientações devem ter como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos de prestação de contas.

A adoção de práticas bem estruturadas de gerenciamento financeiro e contábil é uma meta essencial para o desenvolvimento das OSC. A norma do MROSC que versa sobre a necessidade de adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade pelas OSC é um estímulo para que elas busquem aprimorar suas práticas nessa área. Essas normas são publicadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e incluem, entre seus dispositivos, princípios e regras a serem seguidos para registros e demonstrações contábeis por parte de entidades sociais sem fins lucrativos e fundações privadas.¹¹

A adoção de procedimentos adequados de controle da execução financeira dos recursos

recebidos deverá garantir clareza e precisão no registro e descrição dos gastos, permitindo que a execução orçamentária possa ser adequadamente controlada e avaliada, e que o Conselho possa acumular informações que permitam a elaboração de estimativas cada vez mais confiáveis sobre os custos de operação de diferentes modalidades de ação.

Segundo o artigo 34 do MROSC, para que a parceria seja celebrada a OSC selecionada deve apresentar os seguintes documentos:

- Certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;
- Certidão de existência jurídica expedida pelo Cartório de Registro Civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações;
- Cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;
- Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria da Receita Federal do Brasil de cada um deles;
- Comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.

Após examinar esses documentos, o órgão de assessoria ou consultoria jurídica da Administração Pública deve se manifestar sobre a possibilidade de celebração da parceria. A existência de diálogo e relacionamento colaborativo entre o Conselho e o órgão jurídico da Administração Pública facilitará e agilizará esse processo.

O artigo 28, § 1º, do MROSC, estabelece que na hipótese de a OSC indicada pela Comissão de Seleção não atender aos requisitos acima indicados, aquela imediatamente melhor classificada poderá

¹¹ Conselho Federal de Contabilidade. *Princípios Fundamentais e Normas Brasileiras de Contabilidade*. Brasília, CFC, 2008.

ser convidada a aceitar a celebração de parceria nos termos da proposta por ela apresentada. Neste caso, o exame de sua regularidade institucional deverá ser igualmente realizado pelo órgão jurídico da Administração Pública.

Cabe salientar que os artigos 39 e 40 do MROSC indicam situações ou condições das OSC que poderão impedir a celebração de parcerias, entre as quais destacam-se irregularidades na sua constituição jurídica e omissões ou rejeições em prestações de conta referentes a parcerias celebradas no passado e que não tenham sido regularizadas.

3.2. Indicação da dotação orçamentária que viabiliza a parceria

O artigo 35, inciso II, do MROSC, estabelece que “a celebração e a formalização do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento dependerão da indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria”.

Isto significa que o valor que tiver sido estimado na etapa de planejamento do chamamento público, e posteriormente indicado no Plano de Trabalho especificado no edital de chamamento público, deve estar disponível na conta do FDCA para que a parceria possa ser celebrada. Além disso, para que possa ser transferido à OSC que tiver celebrado a parceria, esse valor deverá estar consignado na LOA.

Como referido na descrição da etapa 1, o conceito de “dotação orçamentária” é diferente do conceito de “programação orçamentária”. Ambos se referem ao processo de planejamento e execução dos orçamentos públicos. Porém, o primeiro refere-se ao crédito disponível para efetivação da despesa prevista para a execução de uma ação aprovada por meio de chamamento público, enquanto o segundo refere-se à previsão, efetuada na etapa preliminar de planejamento do chamamento público, do valor necessário para a execução dessa ação, previsão esta que deverá estar explicitada na Lei Orçamentária. Em outras

palavras, enquanto a programação orçamentária é o instrumento que contém os programas de trabalho e suas respectivas previsões financeiras, a dotação orçamentária é o montante de recursos com que conta o crédito orçamentário.

O advento do MROSC acentua a necessidade de articulação da gestão do FDCA ao processo de planejamento e aprovação das leis orçamentárias municipais.

Tendo elaborado seu Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo, o Conselho deve encaminhar informações sobre as despesas previstas, para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Municipal que será examinado e aprovado pela Câmara Municipal. O envio dessas informações deve ser feito com especificação clara e detalhada dos programas de ação que deverão ser executados e dos orçamentos necessários à execução de cada um deles.

Cabe destacar que muitas das parcerias celebradas terão como objeto ações que deverão ser desdobradas ao longo de vários anos. Nesse sentido, o artigo 9º, inciso IX, § 1º, do Decreto nº 8.726/2016, estabelece que, nos casos das parcerias com vigência plurianual ou firmadas em exercício financeiro seguinte ao da seleção, o edital de chamamento público deverá indicar “a previsão dos créditos necessários para garantir a execução das parcerias nos orçamentos dos exercícios seguintes”.

Todo orçamento público é sempre uma previsão que, em alguma medida, poderá ou não ser concretizada. Para aprimorar sua capacidade de prever, o Conselho deve adotar postura proativa na gestão do Fundo, monitorando o ingresso de recursos e buscando estimar o potencial de suas diferentes fontes de receita, entre as quais aquela que tem sido a principal delas: as doações dedutíveis do Imposto de Renda Devido, que podem ser efetuadas por empresas privadas ou pessoas físicas.

Dispondo de prioridades claramente definidas e de previsões orçamentárias consistentes para a

execução das ações que estarão especificadas nas LOA, o Conselho contará com a necessária fundamentação jurídica e técnica para a realização de chamamentos públicos. Uma vez que as previsões orçamentárias sejam confirmadas sob a forma de créditos orçamentários, as parcerias que envolvam transferências de recursos dos FDCA para as OSC poderão ser celebradas.

3.3. Elaboração do Termo de Colaboração ou Termo de Fomento e designação do gestor da parceria

O MROSC estabelece três instrumentos jurídicos para celebração de parcerias: Termo de Fomento, Termo de Colaboração e Acordo de Cooperação.

O Termo de Colaboração deve ser empregado sempre que o Plano de Trabalho da parceria a ser celebrada tenha sido formulado pelo CDCA. O Termo de Fomento deve ser empregado quando o Plano de Trabalho tiver sido proposto por organizações da sociedade civil e, após aceitação do Conselho, tiver dado lugar ao chamamento público e à escolha da OSC que executará a respectiva ação.

Para evitar confusões entre os conceitos de “colaboração” e “fomento”, tal como definidos no MROSC, cabe aqui enfatizar as diferenças entre eles e indicar as circunstâncias em que cada uma dessas modalidades de parceria deve ser adotada.

Parcerias da modalidade “colaboração” devem ser formadas para atender prioridades definidas pelo CMDCA e consagradas no Plano de Ação Anual desse Conselho. Neste caso, as OSC selecionadas nos editais de chamamento público serão aquelas que apresentarem as propostas que melhor atendam a prioridades definidas pelo Conselho, sendo que as parcerias entre o Poder Público e essas entidades deverão ser celebradas por meio do Termo de Colaboração.

Nas parcerias formadas segundo a modalidade “fomento”, a situação é diferente. Neste caso, a

indicação da necessidade ou prioridade não é feita previamente pelo CMDCA, mas é encaminhada a este Conselho por uma OSC. Após o recebimento da proposta, o Conselho deverá examinar a relevância da prioridade indicada pela OSC. Se considerar que, de fato, trata-se de uma real prioridade que precise ser atendida, o Conselho deve abrir um processo de chamamento público do qual poderão participar todas as OSC atuantes no município (inclusive aquela que tiver encaminhado a indicação ao Conselho) e que estiverem em conformidade com os critérios que forem definidos pelo Conselho no edital e com as normas do MROSC.

Em suma, quando a iniciativa de abertura do edital de chamamento público partir do Conselho, as parcerias com as OSC que forem selecionadas deverão ser celebradas por meio de Termo de Colaboração; quando o edital for aberto em decorrência de encaminhamento de proposta por parte de uma OSC, as parcerias com as OSC que forem selecionadas deverão ser celebradas por meio de Termo de Fomento.

Nesse sentido, é importante que o CMDCA esclareça as OSC de seu município sobre as diferenças entre as duas modalidades de parceria – colaboração e fomento – que envolvem transferência de recursos públicos para as OSC. É importante, também, que o CMDCA informe às OSC que elas podem encaminhar propostas sempre que identificarem necessidades ou prioridades relevantes em seus territórios de atuação, que, segundo seu entendimento, ainda não tenham sido contempladas no Plano de Ação do CMDCA e ainda não tenham sido consideradas por este Conselho para a abertura de editais de chamamento público. O Conselho também deve deixar claro para as OSC que as propostas que forem por elas encaminhadas serão analisadas previamente no âmbito do Conselho, e que este tornará pública sua decisão – favorável ou desfavorável – sobre a abertura de edital de chamamento público na modalidade fomento, explicitando as justificativas dessa decisão.

a) Conteúdo dos Termos

O Termo de Celebração da parceria deve explicitar de forma clara e detalhada as responsabilidades das partes envolvidas e o Plano de Trabalho a ser executado pela OSC selecionada. O artigo 42 do MROSC define as cláusulas que devem necessariamente figurar nesse documento, cuja função precípua é garantir o controle normativo e metodológico do processo de execução, monitoramento e avaliação da parceria.

Os dois primeiros incisos do artigo 42 citam como cláusulas a “descrição do objeto pactuado” e as “obrigações das partes envolvidas”. A descrição do objeto deve incluir elementos que deixem claro o foco temático, a ação a ser realizada, o objetivo a ser alcançado e o público que deverá ser beneficiado. A descrição das obrigações da OSC parceira deve explicitar o tipo de ação que ela deverá realizar, o local onde a ação ocorrerá e o público que deverá ser alcançado e/ou beneficiado; no que se refere às obrigações da Administração Pública, deve ser explicitado não apenas o compromisso de repasse dos recursos financeiros definidos como necessários para a execução da ação em pauta, mas também o fornecimento das informações, subsídios, articulações ou suportes que sejam cabíveis e necessários para que as ações possam ser desenvolvidas pela OSC parceira.

Uma vez sintetizados em cláusulas específicas do Termo, estes elementos devem ser detalhados na descrição do “Plano de Trabalho”. O parágrafo único do artigo 42 do MROSC aponta que o Plano de Trabalho a ser executado na parceria deve necessariamente ser anexado ao Termo, tornando-se parte integrante e indissociável deste documento.

O Plano de Trabalho será peça fundamental para o desenvolvimento e a avaliação da parceria. Neste sentido, é recomendável que, na etapa de celebração da parceria, o Conselho, com o suporte da Comissão de Seleção, e com a possível

participação da Comissão de Monitoramento e Avaliação que, na etapa subsequente, acompanhará a execução da parceria, invista o tempo que for possível e necessário para, em diálogo com a OSC selecionada, explicitar os aspectos técnico-metodológicos e financeiros do Plano de Trabalho da forma mais detalhada e consistente possível.

Como referido na descrição da etapa 2, existem diferentes modalidades de ação que podem ser executadas pelas OSC por meio de parcerias financiadas pelo FDCA e reguladas pelo MROSC. Se tomarmos por base serviços ou programas que se inserem nas modalidades 1 ou 2 indicadas na descrição daquela etapa (que prestam atendimento direto a crianças e/ou adolescentes, tais como serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças em situação de vulnerabilidade social, programas de acompanhamento de medidas socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei, programas de erradicação e prevenção do trabalho infantil, serviços de acolhimento institucional etc.), os Planos de Trabalho que serão anexados ao Termo de Celebração das parcerias devem necessariamente detalhar os seguintes pontos:

- **Problemas que a ação prevista na parceria buscará enfrentar ou resolver**

O Plano de Trabalho deve descrever as violações ou vulnerabilidades sociais que afetam a vida e o desenvolvimento de crianças e adolescentes em um dado território, cuja prevenção ou redução devem ser buscadas pela ação que será desenvolvida, bem como das lacunas ou fragilidades da rede de serviços de atendimento do município que a ação ajudará a minimizar ou superar. Este item deve apresentar as justificativas principais da ação prevista. Conforme apontado no artigo 22, inciso I, do MROSC, devem constar do Plano de Trabalho os aspectos da “realidade” local – necessidades das crianças e dos adolescentes, fragilidades e lacunas dos serviços e programas da rede de atendimento – que precisam ser enfrentados e superados.

• Objetivos e metas da ação prevista

O Plano deve conter não apenas uma descrição dos objetivos gerais, mas também, como apontado no artigo 22, inciso II, do MROSC, das “metas” a serem atingidas e dos prazos para seu alcance. A descrição das metas não deve se limitar à previsão da realização de ações (metas operacionais), mas deve necessariamente incluir metas de resultados tais como o volume e o perfil do público que deverá ser alcançado, a redução de danos que tenham sido sofridos pelo público que será atendido, a restauração de direitos desse público que estejam sendo violados, a melhoria da qualidade de vida, dos padrões de convivência familiar e comunitária, do nível de desenvolvimento das capacidades do público-alvo etc.

• Linha de ação, atividades previstas e formas de execução das atividades

As linhas básicas de ação da política de atendimento de crianças e adolescentes estão indicadas no artigo 87 do ECA. Tendo esse artigo como referência, o Plano de Trabalho deve detalhar a linha de ação, indicando as normas técnicas e procedimentos que deverão orientar a execução das atividades.

Por exemplo, uma parceria que tenha como objeto a operação, por uma OSC, de um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos direcionado a crianças em situação de vulnerabilidade social, insere-se na linha de ação descrita no artigo 87, inciso VI, do ECA, referente a “políticas e programas destinados a prevenir o afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar saudável”.

Um programa dessa natureza deve atuar para evitar que as crianças sejam expostas a situações de risco no período de contraturno escolar; deve oferecer atividades educativas que promovam o desenvolvimento das capacidades das crianças; deve buscar atuar em sintonia com as escolas frequentadas pelas crianças, somando esforços

com os educadores da rede pública de ensino para evitar os riscos de evasão escolar e promover a melhoria do desempenho escolar do público; e deve orientar e estimular os familiares para que acompanhem a vida escolar de seus filhos e desenvolvam capacidades para protegê-los.

Aqui, cabe frisar que o artigo 2º-A do MROSC estabelece que as parcerias que forem celebradas deverão respeitar, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto em questão, bem como as instâncias de pactuação e deliberação de cada uma dessas políticas. No exemplo acima citado, o Plano de Trabalho da proposta relativa à implantação, por uma OSC, de um projeto que se configura como Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, deverá considerar a forma pela qual esse serviço foi normatizado pelo Conselho Nacional de Assistência Social na Resolução nº 109, de 11/11/2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. A grande maioria das ações direcionadas a crianças e adolescentes está associada a políticas públicas que estabelecem normas e critérios a serem seguidos ou considerados para sua operação. Assim sendo, os Planos de Trabalho para a realização das parcerias devem incorporar esses parâmetros, que devem ser empregados pelas respectivas OSC na implantação e na execução das ações previstas.

Também é importante que para cada subgrupo de ações previstas no Plano de Trabalho seja descrita a forma de execução ou metodologia que será empregada. Ou seja, referências genéricas ao atendimento que será oferecido são insuficientes para configurar um bom Plano de Trabalho; o artigo 22, inciso III, do MROSC, determina que seja descrito como será esse atendimento, de que maneira as características do público e do contexto local serão consideradas para a organização das atividades e qual será o grau de participação e protagonismo do público no desenvolvimento das atividades.

• Forma de aferição do cumprimento das metas

O artigo 22, inciso IV, do MROSC, aponta que o Plano de Trabalho deve especificar os parâmetros (indicadores e meios de verificação) que serão utilizados para monitoramento da execução das ações e avaliação do alcance dos resultados esperados.

Uma definição clara e detalhada das atividades previstas permitirá que sejam estabelecidos indicadores de processo ou operação, que evidenciem se, e em que medida, as atividades previstas ocorreram conforme planejado.

Uma definição clara de objetivos e metas permitirá que sejam definidos indicadores de resultados que evidenciem se os problemas que justificaram a realização da parceria estão sendo reduzidos e se as mudanças esperadas na qualidade de vida e no desenvolvimento do público alvo estão ocorrendo.

O artigo 42, inciso VIII, do MROSC, determina que o Termo de Celebração da parceria deverá indicar a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados nessa atividade.

• Orçamento

O artigo 22, inciso II-A, do MROSC, aponta que o Plano de Trabalho deve conter a previsão de receitas e de despesas relacionadas às ações previstas na parceria.

Nas parcerias financiadas com recursos do FDCA, a previsão de receitas será uma possibilidade rara, podendo ocorrer em programas ou projetos de capacitação profissional e geração de renda, nos quais adolescentes sejam orientados e acompanhados para a realização de atividades de prestação de serviços ou de produção de bens. Caso esteja prevista a possibilidade de geração de receitas nessas atividades, que venham a ser absorvidas pela OSC e repassadas posteriormente aos adolescentes e a seus familiares, a estimativa

dos valores deve ser apontada no Plano de Trabalho.

Assim, no que se refere ao orçamento, via de regra o Plano de Trabalho deverá se concentrar na previsão das despesas, detalhando os diferentes itens de investimento e de custeio de despesas contínuas e variáveis necessários à execução das ações – tanto aqueles que serão cobertos com recursos advindos da parceria celebrada como aqueles que serão custeados por contrapartidas disponibilizadas por outras fontes ou pela própria OSC.

Um orçamento bem elaborado será condição fundamental para que as OSC possam cumprir a cláusula que, segundo o artigo 42, inciso XIX, do MROSC, deverá estar explicitada no Termo de Celebração da parceria, e que atribui a elas a responsabilidade exclusiva pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos.

Outros critérios fundamentais para a definição do orçamento são indicados nos artigos 45 e 46 do MROSC, que estabelecem vedações e permissões para a utilização dos recursos que financiarão a parceria. As vedações (artigo 45) referem-se à impossibilidade de uso dos recursos em finalidades alheias ao objeto da parceria em questão e ao pagamento de servidores ou empregados do setor público. Quanto às permissões (artigo 46), são destacados os seguintes itens: remuneração de pessoal (incluindo impostos e encargos sociais e trabalhistas), custos indiretos de qualquer natureza e investimentos em equipamentos, materiais permanentes e reformas de espaços físicos que sejam essenciais à execução das atividades previstas.

Em relação a este último item, cabe lembrar que a Resolução nº 137/2010 do Conanda vedava a utilização dos recursos do FDCA para investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência. No entanto, o Conanda emitiu uma nova Resolução (nº 194/2017) segundo a qual os CDCA

podem afastar essa vedação por meio de Resolução própria que estabeleça formas e critérios de utilização dos recursos do Fundo, desde que para uso exclusivo da política da infância e da adolescência.

- **Cronograma e tempo de duração da parceria**

A definição de um cronograma que especifique a distribuição das atividades previstas na parceria ao longo dos meses de cada ano é importante não apenas para propiciar o adequado monitoramento da execução das ações, mas também para subsidiar a previsão dos gastos que deverão ser realizados ao longo de cada ano e, conseqüentemente, dos valores e prazos para repasse à OSC das parcelas do orçamento previsto.

O Plano de Trabalho também deve especificar o horizonte temporal da ação prevista, que pode se configurar como uma ação continuada ou como um projeto temporário, com data de término previamente estabelecida.

Em se tratando de parcerias financiadas com o FDCA, cabe lembrar que a Resolução nº 137/2010 do Conanda estabelece, em seu artigo 15, inciso I, que os recursos do FDCA poderão ser empregados para o desenvolvimento de programas e serviços da política de garantia dos direitos da criança e do adolescente, desde que por um tempo não superior a três anos. O pressuposto subjacente a essa norma é o de que os recursos do Fundo não devem ser usados para manutenção continuada de atividades das OSC ou de ações que, por se configurarem como componentes de políticas setoriais, já devem dispor de fontes de financiamento específicas para sua manutenção, tais como o FMAS, o Fundo Municipal de Saúde (FMS) etc.

Cabe destacar que a norma do Conanda acima referida não impede que recursos do FDCA sejam empregados para suporte a programas ou atividades de caráter permanente. Neste caso, os itens financiados devem ser relativos a investimentos

que possam ser concretizados na etapa inicial da parceria em questão, ou deve haver previsão para que eventuais despesas com itens de custeio permanentes sejam transferidas para outras fontes de recursos em um prazo não superior a três anos.

Por seu turno, o MROSC não estabelece limite de tempo para a vigência das parcerias. Pode-se supor que a ausência desse tipo de regra se deveu ao reconhecimento de que essa é uma decisão que depende da natureza de cada parceria e de fatores que devem ser analisados caso a caso.

O artigo 2º, inciso III-A, do MROSC, define “atividade” como o “conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela Administração Pública e pela organização da sociedade civil”. O artigo 42, inciso VI, estabelece que, entre as cláusulas essenciais do Termo de Celebração da parceria, deverá constar necessariamente a “vigência e as hipóteses de prorrogação” do prazo de realização da parceria.

Assim, no que se refere ao MROSC, depreende-se que cabe ao Conselho decidir sobre o prazo de vigência de cada parceria.

Nos casos em que a parceria tiver sido gerada com base em Procedimento de Manifestação de Interesse Social (instrumento pelo qual a sociedade civil pode apresentar propostas ao Conselho para que este avalie a possibilidade de realização de chamamento público), o artigo 19, inciso III, do MROSC, estabelece que a proposta a ser encaminhada pela OSC deverá especificar, “quando for possível”, os prazos de execução da ação pretendida. Fica claro, portanto, que nas propostas originárias da sociedade civil a indicação de prazo por parte do proponente não é obrigatória. Contudo, caso a proposta enseje a realização de chamamento público, no Termo de Fomento que será celebrado com a OSC que vier a ser selecionada deverá constar cláusula com

indicação do prazo de vigência e das hipóteses de prorrogação. Cabe destacar que o artigo 55 do MROSC prevê que “a vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à Administração Pública em, no mínimo, trinta dias antes do Termo inicialmente previsto”.

b) Celebração de parceria em rede

O artigo 35-A do MROSC estabelece a possibilidade de que as parcerias sejam desenvolvidas em rede composta por duas ou mais organizações da sociedade civil. Nestes casos, o Termo de Colaboração ou de Fomento será celebrado com uma única OSC – aquela que assumirá integral responsabilidade pelo desenvolvimento das ações previstas no Plano de Trabalho. A OSC celebrante do Termo deverá possuir mais de cinco anos de inscrição no CNPJ e demonstrar capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar a atuação das organizações que, juntamente com ela, executarão a ação em rede. Caberão à OSC celebrante as tarefas de elaborar e formalizar um Termo de Atuação em rede para repasse de recursos às demais OSC executantes, e de verificar a regularidade jurídica e fiscal dessas organizações.

A eficiência e a eficácia das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes dependem, em larga medida, da existência de estratégias adequadamente planejadas de trabalho em rede. A complexidade dos problemas e as fragilidades de muitos territórios em que residem públicos vulneráveis exigem um esforço de articulação entre políticas setoriais, organizações, serviços e programas para que seja possível buscar e sustentar resultados mais efetivos. No entanto, na maioria das localidades, as ações das organizações que integram o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) ainda não estão suficientemente articuladas.

Nesse sentido, o estímulo à formação de parcerias em rede pode impulsionar uma nova cultura

organizacional e um novo padrão de operação nos SGCAs. Parcerias que, em uma dada área de atuação, consigam estruturar fluxos operacionais que interliguem a ação das OSC e de órgãos públicos de forma ágil e eficaz serão fundamentais para o enfrentamento e a prevenção de problemas que atingem crianças e adolescentes como a exploração sexual, o trabalho infantil e o aliciamento para atividades ilegais, entre outros.

Nesse sentido, deve-se ter em mente que as parcerias em rede devem estar orientadas pelo mesmo Plano de Trabalho que tiver sido consagrado no Termo de Colaboração ou Fomento, cuja execução deve orientar a atuação articulada e integrada das OSC envolvidas. Ou seja, parcerias em rede não devem significar apenas a reunião, em um mesmo projeto, de ações diversas que, embora desenvolvidas em uma mesma localidade, não compartilham dos mesmos objetivos e metas. Um conceito genérico e relativamente impreciso de “rede” tem sido empregado para designar grupos de OSC que se reúnem periodicamente para dialogar sobre questões de interesse comum, mas que não chegam a estruturar fluxos articulados de ação conjunta que possam ensejar a formação das “parcerias em rede” previstas no MROSC.

O Decreto Federal nº 8.726/2016 define aspectos importantes a serem observados para a estruturação de parcerias em rede. O artigo 45, § 1º desse decreto, estabelece que a atuação em rede pode se efetivar pela realização de “ações coincidentes”, quando há “identidade de intervenções”, ou de ações diferentes e “complementares à execução do objeto da parceria”. O § 2º, inciso II desse artigo, define que a rede deve ser composta pela OSC celebrante e pelas OSC executantes, que deverão executar ações relacionadas ao objeto da parceria “definidas em comum acordo” com a organização da sociedade civil celebrante. O § 3º aponta que a atuação em rede não caracteriza subcontratação de serviços e nem descaracteriza a capacidade técnica e operacional da OSC celebrante. O artigo 46, § 1º, afirma que o Termo de Atuação em rede

especificará direitos e obrigações recíprocas, e estabelecerá, no mínimo, as ações, as metas e os prazos que serão desenvolvidos pelas OSC executantes e o valor a ser repassado a elas pela OSC celebrante.

Em suma, estas normas reforçam a ideia de que parcerias em rede são um meio a ser empregado e valorizado para viabilizar uma ação conjunta, reconhecida pelas OSC envolvidas como necessária para a concretização de objetivos comuns. É muito importante que o CMDCA, dispendo de diagnóstico sobre a situação do município e dos seus territórios, estimule a atuação conjunta de organizações sociais, incentivando a formulação de propostas de atuação das OSC em rede a serem financiadas com recursos do Fundo.

c) Designação do gestor da parceria

O MROSC prevê, em seu artigo 35, inciso V, que a Administração Pública deverá designar um servidor público que assumirá a função de gestor técnico e financeiro da parceria. O artigo 8º, inciso III, indica

que o gestor deverá estar habilitado para controlar e fiscalizar a execução das ações em tempo hábil e de modo eficaz.

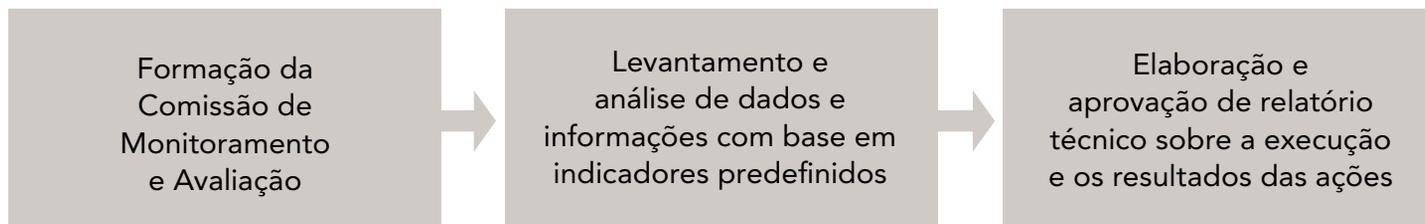
A designação do gestor deverá ser feita após a confirmação da OSC selecionada e antes da assinatura do Termo de Celebração da parceria. Para que possa assumir essa função, o servidor designado não poderá ter mantido relação jurídica com a OSC selecionada nos cinco anos anteriores à data de celebração da parceria.

Tendo participado do processo de planejamento do chamamento público e de seleção das OSC que executarão as ações a serem financiadas com recursos do FDCA, o Conselho deverá manter uma relação de diálogo e cooperação com o gestor da parceria. Como será indicado na descrição da etapa 4, os membros do Conselho deverão integrar a comissão que será responsável pelo monitoramento e pela avaliação das parcerias, sendo que as atividades dessa comissão serão fundamentais para que o gestor de cada parceria possa cumprir as funções que o MROSC lhe atribui.

Etapa 4. Monitoramento e avaliação das parcerias

Paralelamente à execução das ações previstas na parceria celebrada, deve ser desenvolvido um processo de monitoramento e avaliação que envolve as seguintes atividades:

Monitoramento e avaliação das parcerias



4.1. Formação da Comissão de Monitoramento e Avaliação

Segundo o artigo 35, inciso V, letra h, do MROSC, no ato de celebração da parceria a Administração Pública deve designar a comissão que será responsável pelo monitoramento e avaliação das ações previstas no Plano de Trabalho que deverá ser executado pela OSC celebrante.

Como indicado anteriormente, o artigo 59, § 2º, do MROSC, estabelece que parcerias financiadas com recursos de fundos específicos terão suas ações monitoradas e avaliadas pelos conselhos responsáveis pela gestão desses fundos.

Os CMDCA são paritários, contando entre seus membros com representantes das OSC que desenvolvem ações no próprio município. Nesse sentido, conselheiros que representem as OSC que, porventura, sejam selecionadas por meio de chamamentos públicos e venham a celebrar parcerias para execução de ações no município, não poderão participar da Comissão de Monitoramento e Avaliação dessas parcerias. O artigo 35, § 6º, do MROSC, vai mais além, ao estabelecer que será impedida de participar como membro dessa comissão pessoa que, “nos últimos cinco anos”, tenha mantido relação jurídica com a OSC responsável pela execução das ações previstas.

Na indicação dos membros que integrarão a Comissão de Monitoramento e Avaliação, o Conselho deverá considerar não apenas a natureza do objeto da parceria em questão, mas também a importância da presença de representantes do poder executivo e da sociedade civil, respeitando assim o caráter paritário do Conselho.

O artigo 60 do MROSC aponta que a fiscalização das parcerias deve ser realizada conjuntamente (ou seja, de forma cooperativa) pela Administração Pública (por meio do gestor técnico por ela designado) e pelo conselho de política pública

da área correspondente de atuação (no caso, o CDCA).

Cabe destacar que alguns municípios têm elaborado decretos de regulamentação local da Lei nº 13.019/2014 que atribuem unicamente a uma Secretaria ou Órgão da Administração Pública Municipal a tarefa de monitoramento e avaliação de parcerias que venham a ser financiadas pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Outros municípios baixaram decretos que não preveem paridade na constituição da comissão que fará o monitoramento e a avaliação das parcerias, mas estabelecem que o número de servidores públicos nessa comissão deve ser maior do que o número de representantes da sociedade civil (por exemplo, dois terços de membros do Poder Executivo e um terço de membros da sociedade civil). Este tipo de regulamentação conflita com o artigo 59, § 2º, do MROSC, segundo o qual nos casos de parcerias financiadas por fundos específicos a decisão quanto à composição da Comissão de Monitoramento e Avaliação deve caber a respectivos Conselhos Gestores, bem como com o artigo 88 do ECA, que atribui ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) a função de órgão deliberativo em relação ao uso dos recursos do Fundo.

4.2. Levantamento e análise de dados e informações com base em indicadores predefinidos

Como destacado anteriormente, os Planos de Trabalho que orientarão a execução das parcerias celebradas deverão apontar os indicadores a serem empregados para o monitoramento da execução das ações e para a aferição dos resultados que serão alcançados em cada parceria celebrada.

Para que a Comissão de Monitoramento e Avaliação possa acompanhar de forma adequada a execução dos projetos, aferir o cumprimento das metas e verificar os resultados alcançados é fundamental (como destacado anteriormente na descrição da etapa 1) que o Plano de Trabalho que orienta a parceria tenha explicitado claramente as metas a serem buscadas em cada projeto, a quantidade e o perfil do público a ser atendido, a natureza das ações previstas e os indicadores que deverão orientar o processo de avaliação dos resultados.

Por exemplo, o Plano de Trabalho de um projeto que se propõe a atender um total de 200 crianças em um período de 12 meses deve especificar o tempo previsto para que esse volume de público seja alcançado e indicar uma previsão de ingresso mensal de crianças no projeto. Desta forma, será possível monitorar a evolução periódica do número de crianças atendidas ao longo do ano, identificar a ocorrência de eventuais evasões e de substituições de vagas perdidas pela inclusão de novos públicos, e avaliar, ao final do ano, o real alcance da meta de atendimento de 200 crianças.

A Comissão de Monitoramento e Avaliação também deverá definir os momentos mais adequados para aferição do alcance das metas, tomando como base o cronograma de execução das ações que deve constar no Plano de Trabalho de cada parceria celebrada.

Segundo o artigo 42, inciso VIII, do MROSC, no Termo de Celebração de cada parceria deverá ser definida a forma de monitoramento e avaliação das ações previstas, com indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados nessa atividade. Aqui, a possibilidade aventada no MROSC é a busca de assessoria junto a instituições ou profissionais especializados em avaliação de serviços, programas e projetos: o artigo 58 estabelece, em seus parágrafos 1º e 3º, que, para promover o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto das parcerias, a Administração Pública poderá valer-se do apoio

técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos. A realização da avaliação por agentes externos à parceria em curso se justifica como forma de garantia de objetividade e neutralidade na aferição dos resultados.

Ao mesmo tempo, o estímulo ao envolvimento das OSC no processo de monitoramento e avaliação é fundamental. As equipes das OSC serão fontes essenciais de dados e informações para avaliação das parcerias. Por exemplo, o monitoramento e a avaliação de um programa de atendimento socioeducativo de adolescentes em situação de conflito com a lei exigirá o levantamento de informações como o volume e perfil do público atendido, o número de horas despendidas em atividades de acompanhamento e orientação dos adolescentes, o índice de adesão do público atendido às atividades do programa, o número de visitas domiciliares e de reuniões de orientação familiar realizadas, o índice de redução ou de reincidência do envolvimento de adolescentes em situações de risco ou em atividades ilícitas, o número de adolescentes que tiveram padrões de convivência familiar e comunitária saudável restaurados ou melhorados, a evolução dos índices de frequência escolar do público atendido etc. Informações como estas precisarão ser registradas e encaminhadas à Comissão de Avaliação e Monitoramento, ou ao agente avaliador externo, pelas equipes das OSC que estarão interagindo cotidianamente com o público-alvo do programa e com seus familiares.

O envolvimento das OSC no processo de monitoramento e avaliação das ações deverá contribuir para que elas compreendam a avaliação não apenas como processo de controle externo, mas como meio para o aprimoramento de suas ações e para o desenvolvimento de sua capacidade de cooperação com os órgãos públicos no processo de implementação de políticas e programas.

Para tanto, a Comissão de Monitoramento e Avaliação, juntamente com o agente avaliador externo que, porventura, seja mobilizado para esta tarefa, deve abrir diálogo com as OSC sobre a finalidade e os procedimentos a serem empregados no processo avaliativo, tendo sempre como referência o Plano de Trabalho da parceria celebrada, no qual deverão estar explicitados os indicadores estabelecidos de comum acordo.

Cabe frisar que a participação das OSC no processo avaliativo não deve ser interpretada como possibilidade de transferência a elas da responsabilidade pela geração das informações que embasarão a elaboração do relatório técnico de monitoramento e avaliação. Os membros da Comissão de Avaliação e Monitoramento, o gestor técnico da parceria e os agentes de avaliação externa poderão orientar as OSC para que elas participem de forma transparente e responsável do processo de monitoramento e avaliação. Porém, sua principal tarefa será garantir que os dados e informações que fundamentarão esse processo sejam gerados por meios e procedimentos de coleta que garantam precisão e fidedignidade.

O artigo 58, § 2º, do MROSC, sugere um procedimento importante e inovador que pode ser empregado na avaliação do cumprimento dos objetivos das parcerias: **a realização de pesquisa de satisfação com os beneficiários do Plano de Trabalho**. Esse mesmo artigo recomenda que os resultados das pesquisas de satisfação sejam utilizados para reorientação e ajuste das metas e atividades das parcerias. Pesquisas desse tipo podem ser realizadas por agentes externos às OSC responsáveis pela execução das parcerias, permitindo que a Comissão de Monitoramento e Avaliação e o gestor técnico da parceria sintonizem o processo avaliativo com o princípio da valorização da opinião dos principais interessados nas ações em curso: as crianças, os adolescentes e seus familiares.

4.3. Elaboração e aprovação de relatório técnico sobre a execução e os resultados das ações

O artigo 59 do MROSC estabelece que “a Administração Pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação das parcerias e o submeterá à Comissão de Monitoramento e Avaliação, que o homologará”. O relatório deverá conter, no mínimo, os seguintes itens:

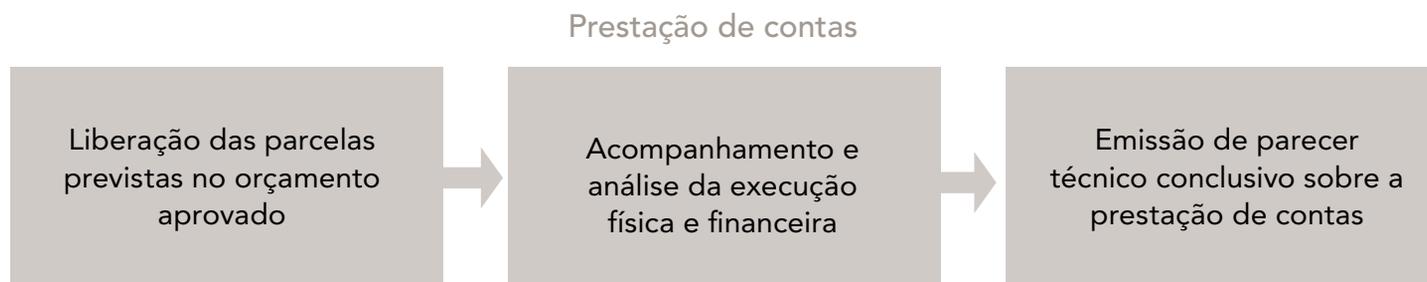
- Descrição das atividades e metas estabelecidas no Plano de Trabalho para o período considerado;
- Análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no Plano de Trabalho;
- Indicação dos valores transferidos à OSC para execução das atividades;
- Análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela OSC, caso as metas e resultados previstos não tenham sido alcançados.

O processo de monitoramento e avaliação das parcerias deve considerar informações referentes à execução das ações previstas às despesas realizadas pelas OSC na execução dessas ações. Assim, as etapas de monitoramento e avaliação e de prestação de contas (esta última descrita no tópico seguinte) devem ser realizadas de forma integrada, pois abordam duas faces de um mesmo processo de execução física e financeira das parcerias.

O relatório embasará o Conselho sobre a efetividade do financiamento do Fundo, o resultado e o impacto desse financiamento na política pública e na vida das crianças e dos adolescentes beneficiários. Deve servir como fundamento para renovação ou revisão de metas e indicadores para o próximo edital de chamamento público.

Etapa 5: Prestação de contas

A etapa de prestação de contas envolve as seguintes atividades:



5.1. Liberação das parcelas previstas no orçamento aprovado

O artigo 48 do MROSC prevê que as parcelas dos recursos que serão transferidos no âmbito de cada parceria serão liberadas em conformidade com o cronograma de desembolso que tiver sido previamente estabelecido. Os incisos I e II deste artigo destacam que a liberação será retida caso sejam constatadas evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida, desvio de finalidade na aplicação dos recursos, inadimplemento da OSC em relação a obrigações estabelecidas no Termo de Celebração da parceria, ou quando a OSC deixar de adotar, sem justificativa, medidas saneadoras apontadas pela Administração Pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

Cabe destacar que, até o ano de 2017, diversos municípios efetuavam a liberação de recursos do FDCA para as OSC locais em uma única transferência correspondente ao valor total previsto para a execução da ação em pauta, e não segundo cronograma que estabelecesse o parcelamento dos repasses e os critérios a serem observados para a liberação das parcelas. Esse procedimento dificulta o controle da execução orçamentária, devendo ser substituído pela regra definida no artigo 35, inciso

V, letra d, do MROSC, segundo a qual a celebração da parceria pressupõe a elaboração e aprovação de um Plano de Trabalho a ser executado pela OSC celebrante, no qual deverá estar explicitado o cronograma de desembolso das parcelas do orçamento previsto para a execução das ações.

Nos casos de parcerias em rede, que envolvem a participação de mais de uma OSC, o artigo 35-A, parágrafo único, do MROSC, determina que a OSC que assinar o Termo de Colaboração ou de Fomento deverá redigir e celebrar Termo de Atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes. Nestes casos, caberão à OSC celebrante, e não ao Conselho ou ao gestor da parceria designado pela Administração Pública, as responsabilidades de verificação da regularidade jurídica e fiscal das demais OSC, de realização dos repasses conforme cronograma de desembolso que vier a ser estabelecido e de supervisão e orientação da atuação de cada OSC durante o desenvolvimento da ação em rede.

Em muitos municípios têm ocorrido atrasos no repasse de recursos que adentram ao FDCA para as OSC que tiveram propostas de ação previamente aprovadas pelos respectivos Conselhos. Após janeiro de 2017 (mês em que as normas do MROSC passaram a valer para os todos os municípios),

diversos Conselhos passaram a relatar dificuldades para realização dos repasses em virtude de dúvidas sobre a aplicação dessas normas à gestão do Fundo. Sondagem realizada junto a Conselhos Municipais de diferentes Estados da Federação evidencia que a ampla maioria dessas dificuldades decorre do fato de que as etapas anteriores à realização dos repasses – planejamento e realização do chamamento público, seleção das OSC e celebração das parcerias – ainda não têm sido realizadas da forma prevista no MROSC. Se essas etapas forem cumpridas como determina a lei, a realização das transferências de recursos será agilizada e a probabilidade de ocorrência de atrasos será reduzida, podendo ser eliminada se houver sintonia e cooperação entre o Conselho, o gestor técnico da parceria e o ordenador de despesas do Fundo. Este último deve ser um servidor público nomeado pela Prefeitura Municipal para fazer a administração financeira e contábil do Fundo – emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos – sob a supervisão do Conselho.

5.2. Acompanhamento e análise da execução física e financeira

O artigo 64 do MROSC estabelece que a prestação de contas apresentada pela OSC deverá conter elementos que possibilitem ao gestor da parceria avaliar o grau de desenvolvimento das ações e concluir em que medida o objeto estabelecido foi executado conforme pactuado. Para tanto, o gestor deverá apresentar descrição pormenorizada das atividades realizadas e elementos que evidenciem o grau de alcance das metas e dos resultados esperados.

Como indicado no artigo 66 do MROSC, a referência básica para a prestação de contas é o “Plano de Trabalho” da parceria celebrada, no qual devem ter sido explicitadas as metas, atividades e metodologias de operação, a previsão de receitas e de despesas para a execução das atividades, e os parâmetros ou indicadores definidos para aferição da execução das metas.

Assim, ao prestar contas a OSC celebrante deverá apresentar obrigatoriamente relatórios contendo a descrição das atividades desenvolvidas e dos resultados alcançados em cada período considerado, tendo como referência as metas originalmente previstas. Paralelamente, deve apresentar relatórios de execução financeira, contendo a descrição das despesas e receitas realizadas e sua vinculação com a execução do objeto.

O inciso II do artigo 66 destaca que o relatório de execução financeira é a peça que permitirá o exame do eventual descumprimento de metas e de limitações no alcance de resultados esperados. Elaborado com base em descrição precisa e detalhada dos valores efetivamente gastos para a execução das ações previstas, esse relatório revelará também a consistência da previsão orçamentária realizada na etapa de planejamento das parcerias. Nesse sentido, a análise da execução financeira deverá contribuir não apenas para o controle das parcerias em curso, mas também para o aprimoramento da projeção dos custos anuais de diferentes modalidades de ação e para a elaboração dos orçamentos de futuros Planos de Trabalho.

Além disso, a comparação entre os valores efetivamente despendidos para a execução de cada ação realizada em parceria e os resultados e benefícios por ela gerados (análise do custo-efetividade) permitirá que o Conselho aprimore sua capacidade para definir critérios técnicos e financeiros para a seleção das OSC e para a disseminação de ações prioritárias voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O parágrafo único do artigo 66 destaca que a análise da prestação de contas também deverá se basear nos relatórios de visitas técnicas *in loco* que tenham sido realizadas durante a execução da parceria e no relatório técnico homologado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, que deverá conter o parecer desta comissão sobre

a correspondência entre o Plano de Trabalho originalmente previsto, as ações realizadas e os resultados alcançados.

Essa obrigatoriedade vai exigir maior organização e controle por parte do Conselho de Direitos e da Administração Pública. As visitas técnicas serão obrigatórias e devem ocorrer ao menos duas vezes no decorrer do prazo previsto para a execução da parceria: uma em momento intermediário e outra ao final do processo. Muitos Conselhos de Direitos ainda não incorporaram em sua rotina esta prática de monitoramento e avaliação diligentes da execução *in loco* das parcerias celebradas com recursos do Fundo. Do lado da Administração Pública, a maior parte das visitas ainda ocorre de forma amostral ou esporádica, em grupo reduzido das OSC beneficiadas.

5.3. Emissão de parecer técnico conclusivo sobre a prestação de contas

Segundo o artigo 61 do MROSC, o gestor técnico da parceria (nomeado pela Administração Pública)

deverá emitir parecer técnico conclusivo sobre a prestação de contas final, considerando o relatório técnico homologado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação.

O artigo 67, § 4º, do MROSC, estabelece que o parecer técnico conclusivo deverá mencionar:

- Os resultados alcançados pelas ações e os benefícios gerados;
- Os impactos econômicos ou sociais;
- O grau de satisfação do público-alvo;
- A possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Fica reforçada, assim, a necessidade de integração entre a etapa de monitoramento e avaliação das ações e a etapa de análise da sua execução financeira. Os resultados obtidos nesse processo permitirão não apenas o controle transparente e eficaz das parcerias em curso, mas também a revisão e o aprimoramento contínuo do Plano de Ação e do Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo, que devem ser elaborados anualmente pelo CDCA.

CONCLUSÃO

Para concluir, podemos afirmar que estamos em um momento oportuno para a busca de um reordenamento institucional, tanto do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) como da Administração Pública, tendo em vista a plena implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a conquista de maior racionalidade, agilidade e transparência no emprego dos recursos dos Fundos Municipais da Infância e da Adolescência (FDCA), com o que esses Fundos passarão a atender de forma mais efetiva as necessidades locais das políticas de atendimento das crianças e dos adolescentes. Se, de um lado, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) deverão cada vez mais se profissionalizar para cooperar com o Estado na execução de políticas públicas e no alcance de metas e impactos esperados, de outro o Conselho de Direitos e a Administração Pública devem adotar como diretrizes de sua atuação a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo às OSC para a cooperação com o Poder Público.

Em suma, devemos focalizar o MROSC não apenas a partir dos desafios para sua implementação, mas sobretudo como uma janela de oportunidade para a melhoria das políticas locais de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA

Aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 20 de novembro de 1959.

Todas as crianças têm direito:

- 1 – A igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade.
- 2 – A especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social.
- 3 – A um nome e a uma nacionalidade.
- 4 – A alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e a mãe.
- 5 – A educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente.
- 6 – A amor e a compreensão por parte dos pais e da sociedade.
- 7 – A educação gratuita e a lazer infantil.
- 8 – A ser socorrida em primeiro lugar, em caso de catástrofes.
- 9 – A ser protegida contra o abandono e a exploração no trabalho.
- 10 – A crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.

Em 12 de outubro de 1990, entrou em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), marco histórico na garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

(*) Elaborado por Raquel Altman, educadora brasileira especialista na arte de brincar, *in memoriam*.



Av. Santo Amaro, 1.386 | 1º andar
Vila Nova Conceição | 04506-001 | São Paulo/SP
55 11 3848-8799

www.fadc.org.br

 /fundabrinq

 /FundacaoAbrinq

ISBN: 978-85-45541-05-9