



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 703557/17  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL  
INTERESSADO: BIHL ELERIAN ZANETTI  
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

## ACÓRDÃO Nº 1110/19 - Tribunal Pleno

Consulta. Possibilidade de permanência de Bancos de Projetos por Conselhos de Direitos do Idoso, em analogia com os existentes junto aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, após a vigência da Lei nº 13.019/14. Utilização da dispensa de chamamento público somente em casos excepcionais, e devidamente justificada.

### 1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Campina Grande do Sul, através de seu Prefeito, Sr. Bihl Elerian Zanetti, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos<sup>1</sup>:

**Quesito 1:** O TCE/PR entende juridicamente possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” por Conselhos de Direitos do Idoso, em todas as esferas federadas (notadamente estadual e municipal), de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados, via dedução do imposto de renda (conforme IN RFB nº 1131/2011), vez que entre as atribuições dos competentes Conselhos de Direitos do Idoso está a de gerir os respectivos fundos, aprovando planos de aplicação, bem como levando em consideração, por analogia, o artigo 260<sup>2</sup>, *caput*, da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o artigo 3<sup>o</sup> da Lei Federal nº 12.213/2010 (institui o Fundo Nacional do

<sup>1</sup> Peça 3.

<sup>2</sup> Prevê que os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais e municipais, devidamente comprovadas, sendo estas integralmente deduzidas do imposto de renda, observadas instruções específicas da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

<sup>3</sup> Art. 3º. A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto de renda devido, em cada período de apuração, o total das doações feitas aos Fundos Nacional, Estaduais ou Municipais do Idoso devidamente comprovadas, vedada a dedução como despesa operacional.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Idoso), o art. 71<sup>4</sup> da Lei Federal nº 4.320/1964 (estatui normas de direito financeiro), e a autonomia dos Conselhos de Direitos na gestão dos respectivos Fundos Especiais?

**Quesito 2:** Em se entendendo possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” pelos referidos Conselhos de Direitos do Idoso, tal sistema de arrecadação se enquadraria na hipótese de Dispensa do Chamamento Público para a formalização da parceria nesta hipótese de arrecadação direcionada, visto que se tratam de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social e que serão executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política, de acordo com o art. 30, inciso VI<sup>5</sup>, da Lei 13.019/2014 (estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias)?

A Procuradoria Geral do Município emitiu Parecer<sup>6</sup> com conclusão nos seguintes termos:

(...) pela legalidade da manutenção do Banco de Projetos e por sua consonância com a Lei 13.019/2014, devendo, para tanto, o respectivo Conselho dos Direitos da Política Pública definir os requisitos para a apresentação dos projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos, inclusive com recursos originários de doações dedutíveis do imposto de renda, sendo que nesta norma regulamentadora, deverá estar contida a possibilidade de os doadores efetuarem doações ao Fundo de forma inespecífica e de forma específica, neste caso para “projetos aprovados e constantes do Banco de Projetos (doações específicas/vinculadas)”. (...)

Igualmente, opina-se pela legalidade da realização de Dispensa do Chamamento Público para a formalização da parceria nesta hipótese de arrecadação direcionada, visto no

<sup>4</sup> Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

<sup>5</sup> Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: (...)

VI - 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.

<sup>6</sup> Peça 5.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caso dos Conselhos de Direitos do Idoso serem relativas à assistência social, a serem executadas por instituições não governamentais credenciadas no respectivo Conselho de Direito e com projetos previamente aprovados constantes no respectivo Banco de Projetos, nos moldes do inciso VI, do art. 30 da Lei nº 13.019/2014.

Por intermédio do Despacho nº 1794/17 (peça 8), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca assinalou que, sobre o tema, não foram encontrados prejudgados e/ou consulta com efeito normativo (Informação nº 126/17, peça 10).

Mediante o Parecer nº 5/18 (peça 13), a então Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos sugeriu que as respostas fossem assim apresentadas:

**Para o quesito 1:** É possível a manutenção de bancos de projetos junto aos conselhos de direitos dos idosos, desde que devidamente regulamentado pelo conselho competente, em analogia com os que já funcionam junto aos conselhos de direito da criança e do adolescente, em razão das normas que preveem o abatimento do imposto de renda dos valores doados a ambos os fundos (na Lei nº 12.213/2010 que *instituiu o Fundo Nacional do Idoso* e na Instrução Normativa da Receita Federal IN RFB nº 1131/2011) e em razão da existência de normas protetivas similares para as duas situações no texto da Constituição Federal.

**Para o quesito 2:** Não é possível a utilização da dispensa de chamamento público para firmar termo de fomento ou termo de colaboração com as Organizações da Sociedade Civil-OSC como regra e com base tão-somente na atividade desenvolvida pela entidade, exigindo-se, quando da utilização da parceria direta por meio de dispensa, que haja justificativa adequada e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pormenorizada da razão da escolha da dispensa, que é exceção, em detrimento da regra, que é o chamamento público, atendendo-se o disposto no artigo 32 da Lei nº 13.019/2014; nos casos de doações dirigidas aos bancos de projetos, desde que devidamente regulamentado, o chamamento público não se faz necessário em razão da impossibilidade de competição, situação que melhor se ajusta à inexigibilidade de chamamento público, à semelhança do previsto no artigo 3º, §3º, da Deliberação nº 050/2017-CEDCA.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 517/18 (peça 14), concordou com o opinativo técnico.

Como as dúvidas abrangeram também o Conselho Estadual dos Direitos do Idoso e a gestão do respectivo Fundo, em cumprimento ao Despacho nº 575/18 (peça 15), a 7ª Inspeção de Controle Externo emitiu a Informação nº 32/18 (peça 17), com a seguinte conclusão:

### **Quanto ao Quesito 1:**

(...). Remanesce, todavia, – entre os pareceres constantes desses autos e a decisão judicial, divergência acerca da necessidade de lei formal ou regulamento, para permitir a captação de recursos, dirigida a determinados projetos previamente aprovados, filiando-se esta Inspeção ao entendimento exposto na decisão, de mérito, proferida em sede de recurso, na Ação Civil Pública nº 337878820104013400.

Isto porque, nos termos daquele *decisum*, o § 2º, do art. 260 da Lei nº 8.069/90, não contém delegação de competência para atribuir aos particulares a faculdade da indicação de projeto(s) de sua preferência para fins de alocação de recursos, ainda que com a redação dada pela Lei nº 13.257/2016.

Decorre daí, a necessidade da edição de lei formal, em obediência ao princípio da legalidade estrita, para a adoção ou permanência do sistema de banco de projetos, nos termos do Acórdão já mencionado, posto que as leis de regência, Estatuto do Idoso (Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010) e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), e o feixe legislativo mencionado pela COFIT e pelo MPC-PR não contêm permissivo legal, nem o alcance pretendido, para captação de recursos de particulares, destinados aos Fundos de Direitos dos Idosos e Crianças e Adolescentes, dirigidos a projetos determinados ou com preferência de aplicação dos recursos.

### **Quanto ao Quesito 2:**

No mérito verifica-se que o Parecer nº 5/18-COFIT e o Parecer nº 517/18/MPC-PR bem enfrentaram as questões suscitadas pelo Município de Campina Grande do Sul. Em razão disso, esta Inspeção exprime sua concordância com os posicionamentos exarados no Parecer nº 5/18-COFIT e no Parecer nº 517/18/MPC-PR, no que se refere ao quesito 2.

Mediante o Parecer nº 664/18 (peça 18), o Ministério Público junto a este Tribunal retificou sua conclusão anterior, relativa ao Quesito 1, nesses termos:

(...) Assim, retificando o quanto exposto em nossa manifestação anterior, coaduna-se o opinativo da Inspeção desta Corte, considerando que o § 2º, do art. 260 da Lei nº 8.069/90, não contém delegação de competência para atribuir aos particulares a faculdade da indicação de projeto(s) de sua preferência para fins de alocação de recursos, uma vez que ofende o ordenamento jurídico vigente, em especial a Lei Federal n. 8.069/1990, por retirar dos Conselhos de Direitos o seu papel legal de gestor das verbas dos Fundos.

É o relatório.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO**

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Prefeito de Campina Grande do Sul formulou questionamentos a respeito da possibilidade da permanência, após a vigência da Lei nº 13.019/14, do sistema de “Banco de Projetos” por Conselhos de Direitos do Idoso, de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados via dedução do imposto de renda, e se tal sistema de arrecadação se enquadraria na hipótese de dispensa do chamamento público para a formalização das parcerias.

Conforme noticiado nos autos<sup>7</sup>, este Tribunal não possui precedentes quanto ao assunto, de maneira que passo ao exame das dúvidas suscitadas.

1) O TCE/PR entende juridicamente possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” por Conselhos de Direitos do Idoso, em todas as esferas federadas (notadamente estadual e municipal), de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados, via dedução do imposto de renda (conforme IN RFB nº 1131/2011), vez que entre as atribuições dos competentes Conselhos de Direitos do Idoso está a de gerir os respectivos fundos, aprovando planos de aplicação, bem como levando em consideração, por analogia, o artigo 260, *caput*, da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o artigo 3º da Lei Federal nº 12.213/2010 (institui o Fundo Nacional do Idoso), o art. 71 da Lei Federal nº 4.320/1964 (estatui normas de direito financeiro), e a autonomia dos Conselhos de Direitos na gestão dos respectivos Fundos Especiais ?

O cerne da questão refere-se à possibilidade de permanência, após a vigência da Lei nº 13.019/14, dos Bancos de Projetos junto aos Conselhos de Direitos do Idoso, por analogia com a previsão da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Procuradoria do Município opinou, em síntese, pela legalidade da manutenção do Banco de Projetos e por sua consonância com a Lei nº 13.019/14, devendo o respectivo Conselho dos Direitos da Política Pública definir os requisitos para a apresentação dos projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos.

---

<sup>7</sup> Informação nº 126/17-SJB, peça 10.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A COFIT também entendeu pela possibilidade de manutenção de referido Banco, desde que devidamente regulamento pelos respectivos conselhos, em analogia com os que já funcionam nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Já a 7ª Inspeção concluiu pela necessidade da edição de lei formal para a adoção ou permanência do sistema de Banco de Projetos, haja vista que as leis de regência não contêm permissivo legal, nem o alcance pretendido, para captação de recursos de particulares, destinados aos Fundos de Direitos, dirigidos a projetos determinados ou com preferência de aplicação dos recursos.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer final, concordou com o opinativo da Inspeção, após rever seu anterior posicionamento.

Pois bem. A temática assume feição multidisciplinar. Inicialmente, ressalto que, no âmbito do Paraná, consultando o site do Conselho Estadual dos Direitos do Idoso<sup>8</sup>, constatei que, por meio da Deliberação nº 014/2017 – CEDI/PR, publicada no DIOE nº 10.062 de 07/11/2017, houve a regulamentação do Banco de Projetos do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso – FIPAR/PR. Já a atualização da regulamentação do Banco de Projetos do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência do Paraná – FIA/PR, já havia sido publicada no DIOE nº 10.000 de 03/08/2017 (Deliberação nº 050/2017 – CEDCA/PR).

Os valores que integram os Fundos de Direitos são considerados receitas públicas, devendo observância às regras concernentes ao orçamento e finanças públicas.

O ponto em que há divergência no posicionamento da COFIT em relação ao da Inspeção e do Ministério Público de Contas é com relação à possibilidade de vinculação dessas receitas a projetos específicos.

Admitindo-se tal possibilidade, inevitável o acréscimo das chances de participação popular, haja vista o fornecimento ao contribuinte da opção de como os valores por ele devidos serão aplicados. Essa linha de raciocínio é seguida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, pelo

---

<sup>8</sup> <http://www.cedi.pr.gov.br>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/PR, bem como pelo Conselho Estadual dos Direitos do Idoso - CEDI/PR.

Poder-se-ia afirmar, inadmitindo-se tal possibilidade, que o disciplinamento das renúncias fiscais é de competência exclusiva da União, conforme artigos 150, § 6º<sup>9</sup> e 151, inciso III<sup>10</sup>, da Constituição Federal, o que obstaría que outro ente da federação (Estado ou Município) a regulasse, sob pena de se criar, no caso, benefícios fiscais heterônomos, o que o arcabouço jurídico não admite.

Porém, as normas estaduais ou municipais que porventura disponham acerca da viabilidade de tal direcionamento não acarretam benefício fiscal, mas somente a realocação de valores nos Fundos.

Tendo sido criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e regulamentado pela União, o incentivo fiscal teve sua implementação atribuída precisamente à esfera destinatária. São os Conselhos que possuem competência, de forma exclusiva, para disciplinar a matéria e gerir tais receitas.

A Inspeção ressalta a existência da Ação Civil Pública nº 0033787-88.2010.4.01.3400/DF, intentada contra a União, através da qual o Ministério Público Federal requereu a declaração de nulidade dos artigos 12<sup>11</sup> e 13<sup>12</sup> da Resolução nº

---

<sup>9</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

§ 6º. Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

<sup>10</sup> Art. 151. É vedado à União:

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

<sup>11</sup> Art. 12. A definição quanto à utilização dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conformidade com o disposto no artigo 7º, deve competir única e exclusivamente aos Conselhos dos Direitos.

§ 1º Dentre as prioridades do plano de ação aprovado pelo Conselho de Direitos, deve ser facultado ao doador/destinador indicar, aquela ou aquelas de sua preferência para a aplicação dos recursos doados/destinados.

§ 2º As indicações previstas acima poderão ser objeto de termo de compromisso elaborado pelo Conselho dos Direitos para formalização entre o destinador e o Conselho de Direitos.

<sup>12</sup> Art. 13. Deve ser facultado ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente cancelar projetos mediante edital específico.

§ 1º Chancela deve ser entendida como a autorização para captação de recursos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente destinados a projetos aprovados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, segundo as condições dispostas no art. 9º desta Resolução.

§ 2º A captação de recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, referida no parágrafo anterior, deverá ser realizada pela instituição proponente para o financiamento do respectivo projeto.

§ 3º Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão fixar percentual de retenção dos recursos captados, em cada chancela, de no mínimo 20% ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 4º O tempo de duração entre a aprovação do projeto e a captação dos recursos não deverá ser superior a 2(dois) anos.

§ 5º Decorrido o tempo estabelecido no parágrafo anterior, havendo interesse da instituição proponente, o projeto poderá ser submetido a um novo processo de chancela.

§ 6º A chancela do projeto não deve obrigar seu financiamento pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, caso não tenha sido captado valor suficiente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

137/2010 do CONANDA, e dos atos que autorizavam a captação direta por particulares ou que permitiam ao destinador o direcionamento de recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. O magistrado da 21ª Vara Federal do Distrito Federal<sup>13</sup> decidiu pela procedência da ação quanto à nulidade de tais artigos, com efeitos *ex nunc*<sup>14</sup>.

O Relator da Apelação/Reexame Necessário, Desembargador Federal João Batista Moreira, em seu voto (em que restou vencido), deu provimento à apelação da União, deixando consignado o seu entendimento no sentido de que não há, no caso, afronta ao princípio da legalidade e que, por outro lado, a prática promove a intitulada “administração concertada ou pactuada”, parte da flexibilidade democrática, que seria a tônica da Administração Pública atual.

Entretanto, o resultado do julgamento da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região<sup>15</sup> (por maioria, vencido o Relator), foi no sentido de que: a) o ECA delegou competência aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nada dispondo sobre a extensão dessa delegação, para fins de captação dos recursos, nem sobre a possibilidade de facultar-se aos doadores a indicação da destinação de sua preferência para os recursos doados; b) a delegação de competência a particulares, quanto à gestão da indicação da destinação dos recursos captados pelos Fundos, a que se reportam os artigos 12 e 13 da Resolução CONANDA nº 137/2010, viola o princípio da legalidade.

Assim, a sentença de 1º Grau foi confirmada. Da decisão colegiada, a União interpôs Recurso Especial, o qual encontra-se atualmente na fase de juízo de admissibilidade.

Porém, a execução da sentença já estava suspensa, por decisão de 17/02/2012, proferida pelo então Desembargador Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos de Suspensão de Execução de Sentença nº

<sup>13</sup> Juiz Federal Rolando Valcir Spanholo

<sup>14</sup> Ante o exposto julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para declarar a nulidade dos artigos 12 e 13 da Resolução CONANDA nº 137/2010 e determinar que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente se abstenha de disciplinar a distribuição de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio de captação direta de recursos por particulares ou por meio de doações vinculadas até que sobrevenha autorização veiculada em lei formal mantendo contudo todos os atos praticados por aquele Conselho que tenha por fundamento a mencionada Resolução até a presente data. Diante desse desate e considerando a possibilidade de prejuízo aos cofres públicos e ao sistema de proteção aos direitos da criança e do adolescente REVOGO a decisão de fls. 401/403 e DEFIRO EM PARTE o pedido de liminar para determinar a suspensão imediata da eficácia dos artigos 12 e 13 da Resolução CONANDA nº 137/2010 ressalvados os projetos em andamento nos termos desta sentença.

<sup>15</sup> Realizado em 17/10/2017.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

0006955-62.2012.4.01.0000/DF<sup>16</sup>, em que o magistrado deixou assente que “a execução imediata da sentença implica grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, uma vez que interfere indevidamente nas atribuições e competência do Conanda, com aptidão concreta para acarretar substancial decréscimo nas doações para os Fundos da Criança e do Adolescente”. Segue relevante excerto da decisão:

Segundo se vê, a Resolução questionada prevê variantes da destinação das doações com incentivo fiscal, quais sejam: a) destinação genérica: o destinador não vincula os recursos destinados a alguma prioridade ou linha de financiamento, muito menos a um projeto; b) destinação vinculada: o destinador previamente vincula os recursos destinados por ele a uma prioridade ou um projeto específico, que são geralmente indicados pelo Conselho; e c) destinação com chancela: com ou sem chamada pública, o Conselho seleciona projetos que são devidamente certificados, cabendo à entidade proponente a captação de recursos ao FIA que permita o financiamento deste projeto; com ou sem retenção de uma porcentagem dos recursos; com ou sem teto máximo para captação.

A decisão afasta as duas últimas modalidades. Segundo o encontro patrocinado pela Febrabam, denominado “15º Café com Sustentabilidade”, realizado com o fim de debater questões relativas ao Fundo para a Infância e Adolescência, “onde a chancela foi implantada houve aumento de arrecadação pelo maior engajamento das entidades na captação de potenciais destinadores (como em SP, que cresceu de R\$ 1,7 milhão de 2002 para R\$ 42,7 milhões em 2007)”. Aliado a esse elemento, há dados relativos ao Fundo e empresariado, relativamente às restrições do Ministério Público sobre a chancela, com manifestações de recuos na destinação de recursos pela instabilidade judicial e legislativa, a exemplo da Petrobrás no RJ.

---

<sup>16</sup> Relator: Desembargador Federal Olindo Menezes, Presidente do TRF da 1ª Região. Requerente: União Federal. Requerido: Juízo Federal da 21ª Vara – DF.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Antes da sua edição, a Resolução do FIA foi objeto de consulta pública, com amplo debate pela sociedade, inclusive com a participação do Ministério Público. Com a devida vênia, parece haver certo exagero do MPF em relação à matéria, quando afirma que a indicação de um plano de ação pelo doador implica, *ipso facto*, ilegalidade ou usurpação de atribuições do poder público.

A indicação do doador, que não é vinculativa para o Conanda, ocorre entre os projetos previamente escolhidos, segundo critérios estipulados em edital de chamada pública. Não se trata de um ato puramente subjetivo ou voluntarioso do doador, em atenção a interesses particulares, senão de uma manifestação de vontade submetida a verificação positiva do Conanda, o que equivale a dizer que a administração dos recursos oriundos da renúncia fiscal é da esfera pública.

Em nenhum momento o ECA veda a possibilidade de o doador indicar um projeto específico, e, por outro lado, prevê a competência do Conanda para fixar critérios de utilização do Fundo. Se a chancela ou a destinação pode ser elemento motivador de doações, até que se prove o contrário, a resistência do Ministério Público e a interferência do Judiciário pode, de fato, representar grave impacto nas verbas destinadas ao financiamento de programas destinados à proteção e defesa dos direitos da infância e da adolescência.

4. A interpretação que o MPF e a sentença deram aos artigos 12 e 13 da Resolução Conanda n. 137/2010, para justificar a sua declaração de nulidade, não se afigura a que melhor consulta ao interesse público dos Fundos de Direito da Criança e do Adolescente. (destaque nosso)

A visão do Desembargador sobre o tema, exposta nesta decisão, está em consonância com a descentralização das ações governamentais, prevista



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no ECA<sup>17</sup> e no Decreto<sup>18</sup> que regulamentou o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. No mesmo sentido, oportunas as reflexões de Laura Mendes Amando de Barros:

Ocorre que as receitas destinadas ao Fundo a partir do Imposto de Renda seriam, caso inexistisse o mecanismo criado pelo artigo 260 do Estatuto, exclusivamente federais.

A possibilidade de sua destinação aos Fundos municipais e estaduais é expressão da lógica descentralizadora da política da infância e juventude adotada pelo ordenamento pátrio – que traz em seu bojo, necessariamente, uma maior participação, a aproximação entre Estado e sociedade civil, entre público e privado, justamente na intenção de melhor alcançar a eficiência e o atendimento das demandas sociais.

Atende, em última análise, ao próprio desiderato da subsidiariedade, incidente sobre toda e qualquer atuação administrativa, seja ela concretizada por meio de conselhos deliberativos ou não.

Defendemos, nesse ponto, o abandono à noção de imperatividade, de verticalidade entre Estado e sociedade; muito pelo contrário, a dinâmica a ser perseguida é a da complementaridade, da atuação conjunta, da união de esforços.

Nesse cenário, natural que o integrante da sociedade civil que optou por se mobilizar a ponto de ativamente impedir o encaminhamento de parte dos valores por ele devidos para os cofres gerais da União possa participar também do processo de

---

<sup>17</sup> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, 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;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

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

(...)

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

<sup>18</sup> Decreto nº 1.196/94:

Art. 2º. O FNCA tem como princípios:

II - a descentralização político-administrativa das ações governamentais;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

destinação efetiva e definição quanto a quais necessidades serão atendidas, e de que forma.

A subtração dessa possibilidade findaria por comprometer toda a estrutura do incentivo fiscal em prol da infância e juventude , que seria então orientada pela participação tão somente até certo ponto.

Não é razoável pretender que um mecanismo de participação democrática – o conselho – tenha o condão de inviabilizar quaisquer outros, tão fundamentados nos princípios democrático e da soberania popular quanto aquele.

A restrição defendida pelo Ministério Público não consta do texto constitucional, não integra a dinâmica do incentivo e, portanto, deve ser rechaçada.

Uma vez que o órgão colegiado e paritário de participação popular manifesta posição pelo alargamento das possibilidades de diálogo com aqueles que são os titulares originários e destinatários da função pública, tal opção deve ser respeitada e operacionalizada em toda a sua extensão. (...) <sup>19</sup> (destaque nosso)

Com a devida vênia ao opinativo da Inspeção e do Ministério Público de Contas, compartilho do entendimento da COFIT (peça 13), do Desembargador então Presidente do TRF 1ª Região (manifestado nos autos de Suspensão de Execução de Sentença), assim como do ponto de vista defendido pela doutrina acima transcrita.

Entendo, assim, que é admissível aos particulares a eleição da política pública a ser apoiada, não havendo necessidade da edição de lei para a adoção ou permanência do sistema de Banco de Projetos junto aos Conselhos de Direitos do Idoso, não ocorrendo, na hipótese, usurpação da competência dos conselhos, que são órgãos deliberativos, controladores das ações das políticas de

---

<sup>19</sup> In Participação democrática e fomento nos conselhos deliberativos: o exemplo paradigmático da infância e adolescência. BARROS, Laura Mendes Amando de. São Paulo: Saraiva, 2016. Págs. 247-248.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atendimento e gestores dos Fundos especiais<sup>20</sup>, cujas receitas são alocadas em contas próprias e somente podem ser aplicadas na aquisição de bens ou realização de serviços previamente definidos.

A solidificação da possibilidade de acréscimos e melhoramentos nas políticas públicas voltadas às populações vulneráveis (como a dos idosos) deve ser incentivada, e não restringida por eventuais interpretações burocráticas distanciadas da prioridade assegurada, inclusive constitucionalmente, a referida classe de indivíduos.

Considero também, entretantes, que há adequação do sistema de Banco de Projetos e doações dirigidas, à Lei nº 13.019/14<sup>21</sup>, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que surgiu para dar maior transparência às parcerias entre o terceiro setor e o Estado. Eventual entendimento no sentido de que o MROSC obstará a continuidade da sistemática já vigente nos conselhos de direitos estaria eivado de possível inconstitucionalidade, na medida em que a alteração da dinâmica possivelmente reduziria o aporte de recursos doados, causando decréscimo substancial no atendimento de políticas públicas e ocasionando o chamado retrocesso social<sup>22</sup>.

**2)** Em se entendendo possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” pelos referidos Conselhos de Direitos do Idoso, tal sistema de arrecadação se enquadraria na hipótese de Dispensa do Chamamento Público para a formalização da parceria nesta hipótese de arrecadação direcionada, visto que se tratam de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social e que serão executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política, de acordo com o

---

<sup>20</sup> Lei nº 4.320/64, art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

<sup>21</sup> A qual instituiu normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

<sup>22</sup> O princípio da proibição do retrocesso social relaciona-se com o estabelecimento de ações por parte do Estado e da sociedade com o objetivo da diminuição de desigualdades e da maximização da abrangência dos direitos sociais; impõe que o núcleo dos direitos sociais já efetivado seja considerado como constitucionalmente garantido, sendo inconstitucional eventual medida que, sem a criação de outro esquema alternativo ou compensatório, o torne nulo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

art. 30, inciso VI<sup>23</sup>, da Lei 13.019/2014 (estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias) ?

A Procuradoria do Município opinou pela legalidade da dispensa do chamamento, em razão do disposto no artigo 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/14.

A COFIT, por seu turno, entendeu não ser possível tal dispensa como regra e com base somente na atividade desenvolvida pela entidade, exigindo-se, quando da utilização da parceria por meio da dispensa, que haja justificativa da razão da sua escolha, que seria exceção, em detrimento da regra, que é o chamamento. Já nos casos de doações dirigidas aos Bancos de Projetos, não haveria necessidade do chamamento em razão da impossibilidade de competição, situação que melhor se ajustaria à inexigibilidade.

A 7ª Inspeção e o Ministério Público de Contas concordaram com a unidade técnica.

Pois bem. A Lei nº 13.019/14, em seus artigos 23 a 32, dispõe acerca do “chamamento público”, o qual consiste num procedimento que visa a selecionar organizações da sociedade civil para formalizar parcerias com a Administração Pública.

Na celebração dessas parcerias, a produção de um processo impessoal, com regras objetivas, possui como alicerce os princípios da moralidade e da impessoalidade, dispostos constitucionalmente. Nessa perspectiva, o instituto do chamamento público objetiva garantir a igualdade e a competitividade.

Porém, a imposição do chamamento foi afastada em algumas hipóteses excepcionalmente autorizadas pela lei de regência.

Assim, de maneira análoga às contratações diretas já previstas na lei de licitações (Lei nº 8.666/93), a Lei nº 13.019/14 admitiu a possibilidade de parcerias diretas, nos casos de dispensa e inexigibilidade do chamamento.

Dispostas no artigo 30<sup>24</sup> do MROSC, as hipóteses de dispensa são taxativas. De outro vértice, o artigo 31<sup>25</sup> estabelece hipótese de inexigibilidade

---

<sup>23</sup> Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: (...)

VI - 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quando houver inviabilidade de competição, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Ressalta-se que, em qualquer formalização direta da parceria - por dispensa ou inexigibilidade - deve haver justificativa detalhada por parte do administrador público<sup>26</sup>.

Corroboro a interpretação da COFIT no sentido de que a pergunta do consulente conduz a duas dúvidas: “**a**) se seria possível dispensar o chamamento público para formalizar parcerias com as entidades utilizando-se os recursos dos fundos de políticas públicas, especificamente do fundo do idoso e; **b**) se seria possível a dispensa do chamamento público nos casos de doações dirigidas para um projeto específico constante do banco de projetos”.

A literalidade do artigo 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/14 poderia levar à conclusão pela possibilidade de se dispensar o chamamento para celebração de quaisquer parcerias com organizações que atuem nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Todavia, certamente o objetivo do legislador não foi esse, pois o chamamento público foi instituído como regra e a sua dispensa, como exceção; a interpretação ampliativa do dispositivo legal transformaria a exceção em regra.

O artigo 5º da Lei nº 13.019/14 dispõe que o seu regime jurídico possui como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o

---

<sup>24</sup> Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO);

V - (VETADO);

VI - 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.

<sup>25</sup> Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de 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, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no [inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), observado o disposto no [art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

<sup>26</sup> Lei nº 13.019/14, art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

Ainda, estabelece a lei como diretriz fundamental, entre outras, a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção de benefícios ou vantagens indevidas.<sup>27</sup> Devem ser afastados, assim, quaisquer subjetivismos na escolha das parcerias.

Para obstaculizar a argumentação favorável à interpretação ampliativa do artigo 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/14, ressalto que tal norma foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726/16, o qual disciplinou, em seu artigo 8º, § 2º:

Art. 8º A seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público, nos termos do [art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014](#).

§ 2º O chamamento público para celebração de parcerias executadas com recursos de fundos específicos, como o da criança e do adolescente, do idoso e de defesa de direitos difusos, entre outros, poderá ser realizado pelos respectivos conselhos gestores, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da [Lei nº 13.019, de 2014](#), e deste Decreto. (destaque nosso)

---

<sup>27</sup> Art. 6º. São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

- I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
- II - a priorização do controle de resultados;
- III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;
- V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
- VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
- VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;
- IX - a 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Depreende-se, assim, da simples leitura do excerto acima, que o chamamento público deve ser utilizado para formalização de parcerias que utilizem recursos dos Fundos de Direitos do Idoso.

Já nos casos de doações dirigidas a projetos específicos, não há necessidade do chamamento público, haja vista a impossibilidade de competição. A situação assemelha-se ao que foi previsto por meio do artigo 3º da Deliberação nº 014/2017 - CEDI/PR, publicada em 07/11/2017, a qual tratou da regulamentação do Banco de Projetos do Fundo Estadual dos Direitos do Idoso:

**Art. 3º.** As destinações poderão ser feitas a projetos constantes no Banco de Projetos do FIPAR/PR, sendo necessário neste caso, a indicação pelo destinador do projeto a ser beneficiado, ou ainda, poderá ser realizada diretamente ao FIPAR Estadual.

(...)

**§ 3º.** No caso de destinações específicas/vinculadas a projetos de titularidade de Organização da Sociedade Civil, a transferência dos recursos será efetivada mediante formalização de Termo de Fomento, com inexigibilidade de chamamento público nos termos do caput do art. 31 da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Desse modo, concluo pela impossibilidade de utilização da dispensa de chamamento público como regra e baseada somente na atividade desenvolvida pela entidade parceira; se o administrador público optar pela dispensa, esta deverá ser pormenorizadamente justificada, por se configurar exceção à regra do chamamento.

Nos casos de doações dirigidas para um projeto específico constante do Banco de Projetos, desde que regulamentado, não há necessidade do chamamento público, haja vista a impossibilidade de competição.

Ante o exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. É possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” junto aos Conselhos de Direitos do Idoso, nas esferas estadual e municipal, desde que devidamente regulamentado pelo conselho competente, de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados, via dedução do imposto de renda;

2. Não é possível a utilização da dispensa de chamamento público para firmar parcerias com as organizações da sociedade civil, como regra em com base somente na atividade desenvolvida pela entidade; se houver a opção pela dispensa, esta deverá ser devidamente justificada, por se configurar exceção à regra do chamamento. Nos casos de doações dirigidas aos Bancos de Projetos, desde que regulamentados, não há necessidade do chamamento público, haja vista a impossibilidade de competição.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública<sup>28</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Conhecer da presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

i – é possível a permanência do sistema de “Banco de Projetos” junto aos Conselhos de Direitos do Idoso, nas esferas estadual e municipal, desde que devidamente regulamentado pelo conselho competente, de modo a permitir a captação direcionada de recursos aos projetos previamente aprovados, via dedução do imposto de renda;

<sup>28</sup> Regimento Interno: Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na *intranet* e no sítio do Tribunal;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ii – não é possível a utilização da dispensa de chamamento público para firmar parcerias com as organizações da sociedade civil, como regra em com base somente na atividade desenvolvida pela entidade; se houver a opção pela dispensa, esta deverá ser devidamente justificada, por se configurar exceção à regra do chamamento. Nos casos de doações dirigidas aos Bancos de Projetos, desde que regulamentados, não há necessidade do chamamento público, haja vista a impossibilidade de competição.

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 24 de abril de 2019 – Sessão nº 13.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente