

Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Municipal Especializada Autárquica FASC - CPSEA/PGM

PGM - INFORMAÇÃO PME-FASC Nº 2714 / 2025

<b>PROCESSO SEI Nº</b>	: 23.0.000003926-8			
<b>INFORMAÇÃO Nº</b>	: 2714/2025			
<b>INTERESSADO</b>	: SMIDH			
<b>ASSUNTO</b>	: Recursos de Fundo Municipal (FUNCRIANÇA e FUMID). Formas de aporte de recursos. Recursos de destinação direta - por captação para propostas específicas, previamente aprovadas pelo Conselho Municipal competente na política pública. Exame jurídico: a) da possibilidade legal de alteração de aporte de valores para outra proposta e b) obrigatoriedade de seguir o limite de valor autorizado para captação constante da carta de captação aprovada			
<b>DADO(S) PESSOAL(IS)</b>	<b>SIM</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NÃO</b>	<input checked="" type="checkbox"/>

À ASSETEC-CFM-SMIDH

Ao GS/SMIDH

À CPSEA

**1 RELATÓRIO**

O despacho da Assessoria Técnica dos Fundos da SMIDH (em doc 34315730) submete à Procuradoria pedido de **parecer referencial** (entendido como Informação Jurídica) sobre duas questões recorrentes na gestão do Fundo Municipal vinculado ao CMDCA:

(i) **legalidade da transferência de recursos entre projetos** quando se trata de valores oriundos de **destinação direta** feita pelo contribuinte;

(ii) **limite de captação de recursos** por projetos que já tenham alcançado integralmente o valor indicado na respectiva carta de captação aprovada pelo Conselho.

O objetivo é obter orientação para padronizar a atuação administrativa, uma vez que práticas reiteradas das OSCs e conselhos têm suscitado dúvidas quanto à compatibilidade com a legislação federal (ECA – Lei nº 8.069/1990) e normas locais.

Desde logo alerta que a presente análise inclui recursos de Fundo Municipal, tanto os recursos destinados ao FUNCRIANÇA como ao FUMID.

É o breve relato.

## 2 PRELIMINARMENTE

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que instruem o presente expediente e os nela expressamente referidos. Destarte, à luz do ordenamento legal, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito dessa Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ademais, não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Neste sentido, aduz o enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União (4ª edição revista, ampliada e atualizada - 2016):

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

Assim, incumbe à Secretaria verificar o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas análises anteriores desta Procuradoria, se houver, ou responsabilizar-se pelo não acolhimento das recomendações, não consistindo esta manifestação em chancela da regularidade das condutas alheias ou anteriores ao caso aqui analisado.

Por fim, cabe frisar que a manifestação da Procuradoria, por seu caráter opinativo, não vincula o titular da Pasta, a quem cabe, no legítimo exercício de sua competência administrativa e com base no conhecimento das especificidades de sua área, sopesar as vantagens e desvantagens que circundam suas decisões, sobretudo em relação a eventuais questionamentos pelos Órgãos de Controle, incumbindo-lhe a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas.

Feita essa breve consideração, passamos ao exame casuístico da questão trazida à análise desta procuradoria.

## 3 DA QUESTÃO JURÍDICA

### 3.1. Transferência entre projetos de recursos oriundos de destinação direta

O art. 260, §2º-A, do **ECA** faculta ao contribuinte a possibilidade de indicar projeto específico, previamente aprovado pelo Conselho, para receber recursos de incentivo fiscal.

Esse mecanismo confere ao doador **direito de escolha qualificado**, uma vez que os valores são destinados diretamente ao projeto por ele indicado.

A autorização de transferência desses recursos para outros projetos, sem anuência expressa do doador, pode configurar:

- a) violação à **intenção do legislador**, que garantiu a liberdade de escolha do contribuinte;
- b) risco de **desvio de finalidade** (art. 116 da Lei nº 8.666/1993, art. 89 da Lei nº 14.133/2021, aplicáveis subsidiariamente às parcerias);
- c) afronta ao **princípio da legalidade** (art. 37, caput, CF/88), já que não há previsão legal para a redistribuição sem consentimento do doador.

Desde 03 de outubro de 2023, o art. 260 do ECA passou a prever, no **§ 2º-A**, que o contribuinte **pode indicar o projeto** (dentre os previamente **aprovados/chancelados** pelo Conselho) para receber a destinação do imposto ao Fundo. A própria lei define “**chancela**” como a **autorização para captação** de recursos para viabilizar o projeto aprovado; e determina que a **captação é feita pela instituição proponente**

e que **qualquer repasse à OSC** se formaliza por **instrumento jurídico próprio**, conforme legislação aplicável (MROSC). Esses comandos positivam a **vinculação** entre a doação incentivada do contribuinte e **o projeto específico escolhido**.

Tratar, portanto, a destinação direta como “dinheiro solto” do Fundo, passível de movimentação pelo Conselho, contraria o § 2º-A: o doador escolhe o projeto, e a Administração deve respeitar essa escolha.

### 3.2.1. Doação com encargo (finalidade).

Veja que mesmo o recurso ingresse formalmente no **Fundo**, a vontade do doador (indicação do projeto X) confere natureza de **doação modal/onerada** (com **encargo** de aplicação na finalidade indicada). O **Código Civil** autoriza o doador a impor encargo ao donatário (arts. **553** e seguintes) e admite **revogação** por inexecução do encargo (art. **562**). A alteração unilateral do destino — sem anuência do doador — configura **desvio do encargo**.

Assim, **transferir** recursos de **destinação direta** para **outro projeto, sem anuência expressa, específica e prévia** do doador, afronta a natureza da doação e os arts. 553/562 do CC, além do § 2º-A do art. 260 do ECA.

No contexto em que se discutem práticas recorrentes na gestão do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, é essencial esclarecer a clara distinção de responsabilidades entre aquele que **doador** e quem **gestiona** os recursos do Fundo. A fundamentação legal é cristalina:

Consoante o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 260, e conforme as Instruções Normativas da Receita Federal (IN/SRF nº 267/2002 para pessoa jurídica e IN/SRF nº 1.131/2011 para pessoa física), o **contribuinte-doador** tem como única obrigação comprovar a doação, mediante recibo emitido pelo Conselho ou ente gestor; **não cabe a ele exigir ou examinar a prestação de contas dos recursos doados**. Esta disposição busca simplificar o procedimento para o doador, evitando-lhe encargos que lhe não são imputados pela legislação

Já a responsabilidade pela **prestação de contas** recai totalmente sobre os **gestores públicos**, isto é, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Município ou ente federativo correspondente. São eles que devem aplicar os recursos conforme aprovado, prestar contas aos tribunais de controle, ao Ministério Público e ao Legislativo, e garantir que o fluxo de execução esteja em conformidade com o planejamento aprovado e os princípios da legalidade e da transparência.

### 3.2.2. Projetos **ainda não chancelados**

O § 2º-A do art. 260 exige que a indicação recaia sobre projetos **já aprovados e chancelados**. Assim, não é possível transferir recursos de destinação direta para projetos futuros (ainda não chancelados).

Somente se o doador concordar em retirar a indicação e destinar a doação diretamente ao Fundo (sem indicação) poderá o Conselho deliberar livremente sobre a aplicação.

### 3.2.3 **Exceções e como proceder**

Há situações legítimas (p. ex., **inviabilidade superveniente** do projeto escolhido, fusão de iniciativas, encerramento forçado). Nesses casos, a solução juridicamente segura é:

**a) Buscar anuência** do doador para **substituir** o projeto por outro **já chancelado** (mesma entidade ou não), **ou desvincular** a indicação e manter a doação **ao Fundo**, para deliberação do Conselho;

**b) Formalizar a mudança por ato do Conselho e ajuste contratual** (termo aditivo/novo instrumento) com a OSC, nos termos do **MROSC**;

c) **Publicizar** a alteração e **comunicar** o doador. Nesse aspecto, destaca que a fiscalização da execução do projeto não compete ao doador, mas sim ao Conselho, à Administração e aos órgãos de controle. Ao doador é assegurado o direito de informação e de acompanhamento da destinação dos recursos, inclusive quanto a eventuais alterações excepcionais, mediante comunicação oficial.

Essa trilha respeita ECA § 2º-A/§ 2º-B, **Lei 13.019/2014** (que rege os **termos de fomento/colaboração** e as **alterações por aditivo** do plano de trabalho/valor) e os **princípios do art. 37 da CF** (legalidade, moralidade, publicidade).

### **3.2. Limite de captação após atingir o valor da carta de captação**

A carta de captação, ato formal do Conselho, consolida a aprovação do projeto e define o valor máximo a ser arrecadado, além do prazo de vigência para a captação.

O projeto só pode receber recursos até esse limite. Ultrapassá-lo significa descumprir o ato autorizativo e o plano previamente aprovado.

A regra é simples: atingido 100% do valor autorizado, a captação deve ser encerrada automaticamente. Havendo necessidade de ampliação, cabe ao Conselho deliberar novamente e formalizar a alteração por termo aditivo.

Importa destacar a diferença entre Fundo e projeto: enquanto o Fundo pode receber doações sem limite, cada projeto ou OSC está vinculado ao teto fixado na carta de captação. Qualquer valor além desse limite exige novo ato do Conselho e aditivo formal, nunca podendo ser movimentado por meio de “transferências informais” ou “captação contínua” no sistema.

### **3.3 Riscos de manter as práticas questionadas.**

O desrespeito a esses limites gera consequências relevantes: configura desvio de finalidade da doação — violando o encargo e a vontade do doador (arts. 553 e 562 do CC) — e afronta diretamente o art. 260, §2º-A, do ECA, que garante a escolha do projeto cancelado.

Além disso, captação ou transferência acima do teto, sem novo ato do Conselho, constitui ilegalidade administrativa, em violação ao princípio da legalidade (art. 37, caput, CF) e às regras do MROSC sobre alterações formais do plano e do valor. Nesses casos, a Administração deve aplicar a autotutela (Súmulas 346 e 473 do STF), anulando atos ilegais e revogando atos inconvenientes, sempre com ampla publicidade e devida recomposição de contas.

Ainda, a Receita Federal exige aderência estrita às regras de destinação aos Fundos. Irregularidades podem expor tanto os gestores quanto os doadores a questionamentos, seja pela falta de vinculação ao projeto cancelado, seja por inconsistências documentais ou de prestação de contas “por projeto”.

### **3.4 Diretrizes operacionais (recomendação normativa/procedimental)**

Com base nos apontamentos abordados, para assegurar a regularidade, a transparência e a efetividade na captação e na destinação de recursos, recomenda-se a adoção de diretrizes operacionais claras, que alinhem o controle administrativo às normas legais aplicáveis.

a) **Trava técnica** no portal de captação: o projeto muda automaticamente para status “**captado**” ao atingir 100% e **encerra** captação/transferências.

b) Fluxo para pedidos de transferência (check-list):

1. identificar origem do recurso (destinação direta x ao Fundo);

2. se destinação direta: exigir anuência expressa do doador (modelo de anuência nominal ao novo projeto cancelado);

3. deliberar no Conselho e publicar a decisão;
4. aditar o instrumento com a OSC (MROSC arts. 55–57).

**Proibir** transferências de recursos de **destinação direta** para **projetos não chancelados**; se o doador concordar em **desvincular**, a doação passa a ser **ao Fundo** (sem indicação) para posterior deliberação do Conselho.

**c) Conteúdo mínimo da carta de captação** (ato do Conselho): teto de valor; prazo de captação; indicação de conta do Fundo (ECA 260-G); cláusula de **encerramento automático** ao atingir o teto; regra de **anuência do doador** para qualquer **substituição** de projeto.

**d) Prestação de contas por projeto** (e não apenas por entidade) e **publicidade ativa** (site) para reforçar transparência/control social (princípios do art. 37 da CF).

### 3.5) Saneamento de situações pretéritas

Diante disso, recomenda-se realizar o inventário de todas as transferências efetuadas sem anuência do doador ou após o atingimento do teto do projeto. Sempre que possível, buscar a convalidação por meio de anuência posterior do doador e formalização de aditivos regulares, desde que não haja prejuízo ao interesse público, em consonância com o MROSC e o princípio da segurança jurídica.

Quando a convalidação não for viável, as medidas adequadas são: (i) restabelecer a destinação original ou devolver o valor ao Fundo, para nova deliberação do Conselho, com a devida transparência; (ii) anular atos ilegais pela autotutela administrativa (Súmulas 346 e 473 do STF); e (iii) recompor as prestações de contas.

Por fim, a responsabilização individual somente deve ser cogitada caso a caso, observados os requisitos da Lei nº 8.429, já sob a redação da reforma de 2021, que exige dolo específico e efetivo dano ao erário. O enfoque principal deve ser corretivo e voltado ao aprimoramento da governança.

## 4 CONCLUSÃO

**ANTE O EXPOSTO**, verifica-se que a transferência de recursos de destinação direta somente é válida com anuência expressa e prévia do doador, conforme art. 260, § 2º-A, do ECA e arts. 553 e 562 do Código Civil. A ausência de consentimento caracteriza desvio de finalidade e afronta aos princípios da legalidade e da transparência.

Recomenda-se a adoção de diretrizes claras — respeito ao teto da carta de captação, exigência de anuência formal do doador e prestação de contas por projeto — a fim de prevenir irregularidades, resguardar a vontade do contribuinte e garantir segurança jurídica à gestão do Fundo.

É o entendimento, à consideração.

---

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Costa Ramos, Procurador(a) Municipal**, em 04/03/2026, às 11:50, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
<http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **34350049** e o código  
CRC **F9118F65**.