

Procuradoria-Geral do Município**Procuradoria Municipal Especializada Autárquica FASC - CPSEA/PGM****PGM - INFORMAÇÃO PME-FASC Nº 759 / 2026**

PROCESSO SEI Nº	: 25.0.000067332-6			
INFORMAÇÃO Nº	: 759/2026			
INTERESSADO	: SMIDH			
ASSUNTO	: Consulta sobre a legalidade de projetos ou atividades com objeto de atendimentos exclusivamente indiretos financiados pelos Fundos da criança e adolescente e do idoso.			
DADO(S) PESSOAL(IS)	SIM		NÃO	x

Ao GS/SMIDH

À ASSETEC-CFM-SMIDH

1 RELATÓRIO

Trata-se de pedido de exame acerca da legalidade na execução de projetos e atividades de atendimento a crianças, adolescentes e idosos, que objetivem exclusivamente atendimentos indiretos, financiados mediante repasse de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Municipal do Idoso.

A Assessoria Técnica da Controladoria dos Fundos Municipais relata ter detectado propostas aprovadas tanto pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente quanto pelo Conselho Municipal da Pessoa Idosa cujos Planos de Trabalho revelam tratar-se de atendimento indireto — voltados, por exemplo, à promoção da transparência, ao fortalecimento da gestão das organizações da sociedade civil (OSCs), entre outras ações — não direcionados às necessidades diretas e imediatas da população idosa ou infantojuvenil.

Diante disso, questiona-se se há amparo legal para execução de planos de trabalhos oriundos de projetos ou atividades que possuam como objeto exclusivo o atendimento indireto.

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 Dos projetos ou atividades com objeto de atendimento direto às crianças, adolescentes ou pessoas idosas - quais são considerados atendimentos diretos?

Os projetos ou atividades com objeto de atendimento direto se caracterizam pela execução de ações finalísticas que alcançam, de maneira imediata e concreta, o público-alvo tutelado pela legislação. Nessa perspectiva, o direito previsto abstratamente na norma jurídica materializa-se na prestação efetiva de serviços, programas, projetos ou benefícios destinados diretamente aos usuários, evidenciando a dimensão executiva da política pública. Tal compreensão encontra fundamento expresso na própria estrutura normativa dos agentes tutelados, as quais delimitam as linhas de ação que devem resultar em prestação direta de serviços.

No tocante ao público infantojuvenil, a compreensão das atividades diretas encontra fundamento especialmente no art. 87 e 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que dispõe, *in verbis*:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão e às crianças e aos adolescentes que tiverem qualquer dos pais ou responsáveis vitimado por grave violência ou preso em regime fechado;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

I - orientação e apoio sócio-familiar;

II - apoio sócio-educativo em meio aberto;

III - colocação familiar;

IV - acolhimento institucional;

V - prestação de serviços à comunidade;

VI - liberdade assistida;

VII - semiliberdade; e

VIII - internação.

Observa-se que todas essas atuações possuem inequívoco conteúdo operacional e executório, exigindo atuação direta junto ao público protegido. Não se trata de formulação abstrata de diretrizes, mas de implementação concreta de serviços que assegurem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente.

No âmbito municipal, a Lei Complementar nº 628/2009, responsável por consolidar a legislação municipal que dispõe sobre a defesa dos direitos da criança e do adolescente, ratifica essa premissa nos seus arts. 2º e 5º, disciplinando que:

Art. 2º A política municipal de defesa dos direitos da criança e do adolescente realizar-se-á mediante:

I - ações sociais básicas de educação, saúde, habitação, recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem à criança e ao adolescente, em condições de liberdade e dignidade:

a) o desenvolvimento físico, afetivo, mental, moral, espiritual e social; e

b) a convivência familiar e comunitária;

II - políticas e ações de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que delas necessitem; e

III - serviços especiais, nos termos desta Lei Complementar, visando:

a) à proteção e ao atendimento médico e psicológico às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

b) à identificação e à localização de pais, crianças e adolescentes desaparecidos; e

c) à proteção jurídico-social.

Art. 5º As entidades deverão planejar e executar programas, que serão classificados como de proteção ou socioeducativos e que se destinarão:

I - à orientação e ao apoio sociofamiliar;

II - ao apoio socioeducativo em meio aberto;

III - à colocação familiar;

IV - ao abrigo;

V - à liberdade assistida;

VI - à semiliberdade; e

VII - à internação.

Parágrafo Único. As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando o regime de atendimento, na forma do "caput" deste artigo, junto ao CMDCA.

No que tange às pessoas idosas, o art. 47 da Lei nº 10.741/2003, que instituiu o Estatuto da Pessoa Idosa, estabelece linhas de ação análogas, dispondo que:

Art. 47. São linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas, previstas na [Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994](#);

II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem;

III – serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV – serviço de identificação e localização de parentes ou responsáveis por pessoas idosas abandonados em hospitais e instituições de longa permanência;

V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos das pessoas idosas;

VI – mobilização da opinião pública no sentido da participação dos diversos segmentos da sociedade no atendimento da pessoa idosa.

À semelhança do que ocorre na legislação voltada à infância e à juventude, também aqui a política de atendimento é estruturada sob a lógica da prestação direta e efetiva, impondo ao Poder Público e às entidades executoras o dever de disponibilizar serviços concretos capazes de assegurar a fruição imediata dos direitos garantidos em lei.

Assim, seja no âmbito da infância e juventude, seja no âmbito da pessoa idosa, os projetos e atividades de atendimento direto caracterizam-se por sua natureza essencialmente finalística, uma vez que constituem instrumentos executivos da política pública, destinados a assegurar a fruição imediata de direitos pelos usuários. Distinguem-se, portanto, de ações meramente estruturantes, administrativas ou de suporte técnico, pois traduzem a efetiva prestação do serviço à população beneficiária.

3.2 Da distinção entre projetos ou atividades com previsão exclusiva de atendimentos de natureza direta ou indireta e sua legalidade

3.2.1 Da distinção entre categorias de atendimento direto ou indireto

A delimitação do conceito de atendimento direto permite, por consequência lógica, identificar outra categoria de iniciativas relacionadas à política pública setorial: aquelas que não alcançam diretamente o público protegido, mas incidem sobre as condições estruturais de funcionamento do sistema. Surge, assim, a distinção entre atendimento direto e atendimento indireto.

O critério distintivo decorre da análise do objeto principal da proposta apresentada pela OSC, especialmente da identificação do beneficiário imediato da ação. Dessa forma, configura-se atendimento direto quando o projeto ou atividade prevê a prestação imediata de serviços ou a entrega de benefícios ao público-alvo final da política pública, isto é, quando crianças, adolescentes ou pessoas idosas figuram como usuários diretos da ação, recebendo concretamente o serviço ou a proteção assegurada em lei. É o caso, por exemplo, de acolhimento institucional e a colocação familiar e todos os demais exemplos citados no item 3.1 conforme previsto expressamente na legislação.

Por outro lado, caracteriza-se atendimento indireto quando a proposta não tem por destinatário imediato o público protegido, mas sim a própria rede de proteção, a OSC ou os operadores do sistema de garantia de direitos. Nessa hipótese, incluem-se ações como capacitação de profissionais, elaboração de diagnósticos e pesquisas, fortalecimento institucional e iniciativas de transparência e governança. Nessas situações, o benefício às crianças, adolescentes ou idosos ocorre de forma mediata e instrumental, na medida em que tais ações visam qualificar ou estruturar o atendimento finalístico.

A Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) não estabelece distinção entre atendimento direto e indireto, tampouco delimita o conteúdo material das ações financiáveis. Seu escopo é eminentemente procedimental, disciplinando os requisitos para celebração, execução e prestação de contas. Não obstante, em seu art. 22, inciso I, exige que o Plano de Trabalho contenha 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". Dessa forma, independentemente de se tratar de atendimento direto ou indireto, a legalidade da parceria depende da demonstração clara do nexo causal entre o problema público identificado, as atividades propostas e os resultados esperados. Portanto, a Lei nº 13.019/2014 não autoriza nem veda, por si só, atendimentos indiretos, mas condiciona qualquer financiamento à coerência entre objeto, finalidade pública e metas pactuadas.

3.2.2 Da legalidade do financiamento de atendimentos indiretos na legislação municipal

Estabelecidos esses parâmetros conceituais e procedimentais, impõe-se examinar como a legislação estrutura a aplicação dos recursos dos Fundos vinculados a cada política setorial, a fim de verificar se há autorização para o financiamento autônomo de ações indiretas.

Inicialmente deve-se considerar uma importante advertência: no âmbito da criança e do adolescente, o Estatuto da Criança e do Adolescente atribui aos Conselhos Municipais competência para deliberar acerca da aplicação dos recursos dos fundos, nos termos do art. 260, § 2º. Trata-se de competência deliberativa quanto à destinação das verbas, o que confere papel central aos Conselhos na definição das prioridades da política pública, desde que observada a finalidade legal dos fundos e o princípio da proteção integral. Essa competência, todavia, não é irrestrita. Deve ser exercida em conformidade com a finalidade legal do Fundo e com as linhas de atendimento previstas na legislação. Não cabe ao Conselho, sob o argumento de discricionariedade deliberativa, ampliar o conceito de atendimento para abranger hipóteses não previstas no ordenamento municipal. É certo que a Resolução nº 137/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente admite, no âmbito do Fundo Nacional, o financiamento de ações estruturantes, para além do atendimento direto. Contudo, tal diretriz dirige-se ao Fundo Nacional e não tem o condão de modificar, por si só, a disciplina jurídica dos Fundos Municipais, sob pena de violação ao princípio federativo.

Em relação à legalidade, no plano municipal, a Lei nº 628/2009 vincula o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente à execução das ações finalísticas previstas em seu art. 2º, não existindo em toda a sua extensão dispositivo que autorize, ainda que excepcionalmente, o custeio autônomo de atividades exclusivamente indiretas. Logo, a aplicação dos recursos deve limitar-se às ações que concretizem, de forma imediata, as linhas de atendimento legalmente estabelecidas.

No que se refere à política da pessoa idosa, o cenário normativo apresenta peculiaridades próprias. A Resolução nº 19/2012 do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa prevê a possibilidade de financiamento de pesquisas, elaboração de diagnósticos, capacitação de operadores do sistema de garantia de direitos e iniciativas de mobilização institucional (art. 7º, incisos VI, VII e IX). Todavia, assim como ocorre na política da criança e do adolescente, essa lógica somente pode ser incorporada no âmbito municipal quando houver previsão normativa local expressa nesse sentido. A transposição automática de diretrizes nacionais para os Fundos Municipais afrontaria a autonomia legislativa do ente federado. Assim, apenas a legislação municipal pode criar, de forma válida, excepcionalidades que autorizem o financiamento autônomo de atendimentos indiretos.

A Lei Complementar nº 444/2000 atribui ao Conselho Municipal do Idoso a gestão do respectivo Fundo (art. 2º, VII), e o Decreto Municipal nº 17.195/2011 autoriza expressamente, ainda que em caráter eventual, a destinação de recursos para pesquisas, estudos sobre a situação da pessoa idosa no Município e capacitação da rede de atendimento. Nesse sentido, dispõe o Decreto nº 17.195/2011:

Art. 2º O Fundo Municipal do Idoso tem por objetivo facilitar a captação, o repasse e a aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento das ações de atendimento à pessoa idosa no Município de Porto Alegre.

§ 1º As ações de que trata o "caput" deste artigo têm por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, bem como o disposto no Estatuto do Idoso.

§ 2º Eventualmente, os recursos do Fundo poderão se destinar à pesquisa e aos estudos da situação da pessoa idosa no Município, bem como à capacitação da rede de atendimento ao idoso, no âmbito da proteção social.

A leitura sistemática do dispositivo evidencia que, no caso do atendimento ao idoso, a regra geral permanece sendo apenas o financiamento de ações de atendimento direto, admitindo-se, contudo, de modo eventual e expressamente autorizado pela lei municipal, a aplicação de recursos em atividades indiretas voltadas ao aprimoramento da política pública. Trata-se, portanto, de exceção normativamente delimitada, que deve ser interpretada de forma restritiva

Em síntese, a possibilidade de financiamento de projetos com o objeto de atendimento exclusivamente indiretos depende de autorização normativa expressa no âmbito municipal e da comprovação de sua vinculação concreta à finalidade pública do Fundo correspondente, nos termos do art. 22, I, da Lei nº 13.019/2014. Na política municipal da criança e do adolescente, inexistindo tal autorização, os recursos devem ser destinados apenas a ações de atendimento direto. Por sua vez, na política municipal da pessoa idosa, admite-se, de forma excepcional e devidamente fundamentada, o custeio de determinadas iniciativas indiretas expressamente previstas na regulamentação local.

Conclui-se, assim, que o financiamento de projetos exclusivamente indiretos somente é juridicamente possível quando houver autorização normativa municipal específica e demonstração de sua vinculação à finalidade pública do respectivo Fundo. Ausente tal previsão, a aplicação dos recursos deve restringir-se ao atendimento direto. O caso atualmente na legislação municipal em que se permite o financiamento de ações indiretas é no caso do idoso pelo art. 2º, §2º do Decreto nº 17.195/2011.

3.3 De outra questão: a noção de "custos indiretos" em projetos ou atividades com atendimento direto às crianças, adolescentes e pessoas idosas

Uma vez assentado que a regra das parcerias celebradas com a Administração Pública é o atendimento direto, impõe-se distinguir o caso, primeiro: da vedação a projetos de atendimento indireto da legítima previsão e o caso, segundo: do custeio de despesas qualificadas como "custos indiretos".

Nos projetos e atividades cujo objeto seja o atendimento direto a crianças, adolescentes ou idosos, é fundamental compreender e delimitar a noção de custos indiretos. Tais despesas não se confundem com a atividade-fim propriamente dita, mas constituem condição estrutural e operacional indispensável à sua execução regular, eficiente e contínua.

Os custos indiretos correspondem, portanto, aos gastos de natureza administrativa, logística e de suporte que viabilizam a prestação do serviço direto à população atendida. Em outras palavras, são os gastos de suporte como internet, transporte, aluguel, telefone, serviços contábeis e assessoria jurídica estritamente necessários para que a organização tenha condições de prestar o serviço direto de qualidade à população.

A previsão e o custeio dessas despesas encontram respaldo expreso na legislação vigente. Veja-se o art. 34, inciso V, e o art. 47 do Decreto Municipal nº 23.567/2025:

Art. 34. Para a celebração da parceria, os órgãos ou entidades do Município convocarão a organização da sociedade civil selecionada para apresentar o seu plano de trabalho de acordo com Anexo IV deste Decreto, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

Art. 47. Os custos indiretos necessários à execução do objeto deverão ser previstos no plano de trabalho.
§ 1º Quando for o caso de rateio, a memória de cálculo dos custos indiretos deverá conter a indicação do valor integral da despesa e o detalhamento quantitativo da divisão que compõe o custo global, especificando a fonte de custeio de cada fração, com a identificação do número e o órgão da parceria, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

§ 2º Os custos indiretos poderão incluir, dentre outros, despesas de internet, transporte, aluguel e telefone, bem como remunerações de serviços contábeis, de assessoria jurídica e serviços administrativos.

§ 3º Nas hipóteses em que as despesas citadas no § 2º deste artigo caracterizam - se como despesas diretamente atribuídas ao objeto da parceria, tais despesas serão consideradas custos diretos.

§ 4º Incluem-se notadamente na hipótese do § 3º deste artigo os custos de locação do imóvel onde funcionarão serviços públicos de natureza contínua, viabilizados por parcerias, como os de educação, saúde e assistência social.

Tais disposições estão amparadas no que dispõe o art. 46 da Lei Federal nº 13.019/2014:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

Assim, o objeto das parcerias deve necessariamente consistir em atendimento direto à população beneficiária, mas a legislação vigente assegura a possibilidade de inclusão, no plano de trabalho, de despesas de natureza operacional e estrutural indispensáveis ao funcionamento da entidade executora. Tais custos não configuram atendimento indireto, tampouco desvirtuam a finalidade da parceria, mas representam meios necessários para viabilizar o atendimento direto, que é objeto da prestação qualificada, contínua e eficiente do serviço público executado em regime de colaboração com a Administração Pública.

4 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, verificamos óbice jurídico na destinação de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Municipal do Idoso para o financiamento de projetos qualificados como atendimento exclusivamente indireto, **EXCETO SE**, no caso do Fundo Municipal do Idoso, eventualmente, os recursos se destinarem à pesquisa, aos estudos da situação da pessoa idosa no Município, bem como à capacitação da rede de atendimento ao idoso, no âmbito da proteção social, nos termos do art. 2º, §2º, do Decreto Municipal nº 17.195/2011.

De outro lado, ainda que em princípio não seja objeto da consulta, importante destacar que, em relação aos projetos e atividades que promovam atendimentos diretos à criança e adolescente ou idoso, fica mantida a possibilidade de "custos indiretos" nos termos da legislação citada no item 3.3 acima, mas o objeto, nesse caso, deve sempre comprovadamente atender diretamente as crianças e adolescentes ou idosos.

É o entendimento, à consideração.

CRISTIANE CATARINA FAGUNDES DE OLIVEIRA

Procuradora Municipal

Matr. 795279 - OAB/RS 33.750

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira, Procurador(a)-Chefe**, em 10/03/2026, às 11:35, 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 **37958289** e o código CRC **E2762897**.

