



**ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA**

PARECER nº 0107/2019

Interessados: Coordenadoria da Infância e Juventude do Poder Judiciário de Pernambuco

Protocolo PGE nº 2019.02.001370

SEI Nº 3700000949.000540/2019-67

Ref. Ofício nº 60/2019 – NAJ/CIJ/TJPE

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. COORDENADORIA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO. CONSULTA SOBRE O POSICIONAMENTO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO ACERCA DA EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO PELO CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE QUE CONTEMPLE A POSSIBILIDADE DE DOADOR BENEFICIÁRIO DE INCENTIVO FISCAL DE ESCOLHER A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DOADOS A PROJETOS PRÉ-SELECIONADOS. TESE JÁ EXPOSTA NO BOJO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0070475-47.2011.8.17.0001 E EM MANIFESTAÇÕES DA PROCURADORIA CONSULTIVA E DO GABINETE DO PROCURADOR. SISTEMÁTICA QUE CONSERVA A COMPETÊNCIA DECISÓRIA DO CONSELHO. NECESSIDADE, PORÉM, DE FORTALECIMENTO DOS MECANISMOS DE PLANEJAMENTO, DE SELEÇÃO DE PROJETOS E DE FISCALIZAÇÃO DA BOA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DA MINUTA DE RESOLUÇÃO ENCAMINHADA. POSSIBILIDADE DE REVERTER POSICIONAMENTO DO TCE FACE AS NOVAS DECISÕES ADVINDAS DO TJPE E DO TRF-1 E DA EDIÇÃO DE ATUALIZADA NORMATIVA.

I. RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 60/2019 – NAJ/CIJ/TJPE, o Coordenador da Infância e Juventude, Exmo. Des. Luiz Carlos de Barros Figueirêdo, solicita a esta Procuradoria Geral do Estado a emissão de um posicionamento institucional acerca do mecanismo de indicação e escolha, por pessoa física ou jurídica doadora de recursos aos Fundos de Defesa dos Direitos da Criança



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

e do Adolescente, de projetos pré-selecionados pelos respectivos Conselhos gestores destinados à execução de ações de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

As doações direcionadas aos fundos de direitos da criança e do adolescente, por força da previsão contida no art. 260, da Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), permitem a obtenção de dedução do imposto de renda devido pelo contribuinte.

Amparado na previsão contida no §2º do art. 260 e no do ECA, que estatui caber aos conselhos nacional, estaduais e municipais **a fixação de critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, dos recursos destinados aos fundos**, assim como no art. 260-I, inciso III, que prevê caber aos colegiados **estabelecer os requisitos para a apresentação de projetos a serem financiados com tais recursos**, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-PE, à semelhança de outros conselhos espalhados pelo País, editou a Resolução nº 19/2007, possibilitando que organizações sociais pudessem captar recursos da iniciativa privada para financiar projetos, de sua autoria, aprovados pelo CEDCA.

A aplicação da referida normativa, contudo, sofreu forte resistência do Ministério Público Estadual, que findou por ingressar com a Ação Civil Pública nº 0070475-47.2011.8.17.0001, solicitando a declaração de inconstitucionalidade da resolução, sob a alegação de que o mecanismo representava uma usurpação da competência exclusiva do CEDCA de gerir os recursos do fundo, na medida em que o doador arvorava-se do poder de escolha das instituições e dos projetos que seriam beneficiados pela doação.

Embora julgada procedente em primeira instância, por decisão da Juíza da Primeira Vara da Infância e Juventude da Capital, a sentença foi reformada em grau de recurso, pela Quarta Câmara de Direito Público do TJPE, reconhecendo-se, à unanimidade, a legalidade e a constitucionalidade da Resolução, cuja emenda do acórdão vale transcrever:

*“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO/APELAÇÃO. **REJEITADAS AS PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO INSTITUTO DO FÍGADO DE PERNAMBUCO-IFP E DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO INCIDENTAL POR ESTE FORMULADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA ARGUINDO A ILEGALIDADE/INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 19/2007 DO CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CEDCA-PE), QUE***



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Criança e do Adolescente gerido pelo CEDCA-PE, enquanto o restante (75%) poderá ser direcionado a programa específico indicado pelo doador (doação casada ou vinculada).

V - O fato de o valor doado servir à dedução futura do Imposto de Renda (art. 4º, IV, da Lei Estadual nº 10.973/93) não confere a este montante a natureza jurídica de tributo, caso contrário ele jamais poderia ser destinado às entidades privadas de utilidade pública, já que a receita decorrente dos impostos deve ser vertida obrigatoriamente para as despesas genéricas do Estado. A doação vinculada é uma liberalidade na qual o doador transfere o seu patrimônio particular a uma instituição privada específica, nos termos do art. 528, CC, e, por permissivo legal, recebe isenção parcial do Imposto de Renda através da dedução do seu montante.

VI - A faculdade conferida ao particular de indicar a entidade que deseja beneficiar com parte do valor da doação vai ao encontro do interesse público primário, na medida em que fomenta serviços de utilidade pública com recursos oriundo da filantropia, desonerando o Estado, a exemplo do que ocorre em âmbito federal com a Resolução nº 137/2010 do CONANDA, com a Lei do Desporto Amador (7.752/89) e com a Lei de Incentivo à Cultura (Lei 8.313/91).

VII - Deve-se observar que somente as entidades privadas de utilidade pública que tenham programa aprovado pelo CEDCA-PE é que estão habilitadas a receberem doação vinculada, de modo que, a toda evidência, é o próprio CEDCA-PE quem define a destinação das doações, ainda que indiretamente.

VIII - Por tais razões, a Resolução nº 19/2007 é compatível com a ordem jurídica, pois elaborada pelo órgão competente (CEDCA-PE), no exercício do poder regulamentar e nos limites permitidos pelo ECA e pela Lei Estadual nº 10.973/93.

XI - Reexame necessário parcialmente provido para, reformando a sentença, reconhecer legalidade da Resolução nº 19/2007 da CEDCA-PE, de modo que todos os atos administrativos praticados sob a sua égide sejam considerados válidos. Prejudicado o exame dos apelos voluntários.

ACÓRDÃO - Vistos, relatados e discutidos estes autos de reexame necessário/apelação, em que figuram como partes as acima indicadas, acordam os Desembargadores que compõem a 4ª



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

REGULAMENTOU A 'DOAÇÃO VINCULADA' OU 'DOAÇÃO CASADA' DEDUZIDA DO IMPOSTO DE RENDA, EM QUE O PARTICULAR, PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA, INDICA A ENTIDADE OU PROJETO A SER BENEFICIADO COM 75% DO VALOR DA DOAÇÃO, SENDO OS OUTROS 25% DESTINADOS OBRIGATORIAMENTE AO FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE GERIDO PELO CEDCA-PE. INCABÍVEL O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE QUANDO A OFENSA É REFLEXA OU INDIRETA À CF/88. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL AFETA AO CONTROLE DE LEGALIDADE.

RESOLUÇÃO Nº 19/2007 DO CEDCA-PE QUE ESTÁ EM CONFORMIDADE COM O ART. 3º, I, DA LEI ESTADUAL Nº 10.973/93 E COM O ART. 13 DA RESOLUÇÃO FEDERAL Nº 137/2010 DO CONANDA. REEXAME NECESSÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO PARA DECLARAR A LEGALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 19/2007 DO CEDCA-PE. PREJUDICADO O EXAME DOS APELOS VOLUNTÁRIOS.

*I - Preliminar de ilegitimidade passiva do IFP rejeitada. **O IFP tem interesse jurídico no feito, na qualidade de assistente simples da parte ré, pelo fato de ser beneficiário de doação casada feita com base na Resolução nº 19/2007 do CEDCA-PE,** inquinada de ilegalidade/inconstitucionalidade pelo Ministério Público de Pernambuco.*

II- Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido rejeitada. No caso dos autos, o pedido incidentalmente formulado pelo IFP (terceiro interessado) de liberação de alvará judicial, para recebimento das doações a ele direcionadas e já depositadas à disposição do Juízo a quo, constitui, na verdade, consequência natural reflexa no caso de vir a ação ser julgada improcedente, mantendo-se a legalidade da Resolução nº 19/2007 do CEDCA-PE. Viabilidade do pedido.

*III - Mérito. **A Resolução nº 19/2007 baixada pelo CEDCA-PE, aqui hostilizada, decorreu das atribuições a ele conferidas pelo ECA (art. 260) e não diretamente da CF, de sorte que não se mostra plausível o controle de constitucionalidade em nível federal quando a ofensa for reflexa ou indireta, devendo a matéria ser analisada sob o controle de legalidade.***

*IV - **A Resolução nº 19/2007 do CEDCA-PE instituiu a doação vinculada ou casada com dedução do Imposto de Renda, conforme lhe facultou o art. 3º, I, da Lei Estadual nº 10.973/93, definindo que o percentual de 25% de cada doação será revertido obrigatoriamente ao Fundo da***



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Câmara de Direito Público do TJPE, à unanimidade de votos, em rejeitar as preliminares de ilegitimidade passiva e impossibilidade jurídica do pedido. E, no mérito, dar provimento ao reexame necessário e declarar prejudicado o exame do apelo voluntário, nos termos do voto do relator.

Recife, 17 de março de 2017.

Des. ANDRÉ Oliveira da Silva GUIMARÃES

Relator"

Os embargos de declaração opostos pelo MPPE foram rejeitados, assim como foi inadmitido o Recurso Especial manejado pelo Parquet, estando pendente de julgamento agravo interno intentado contra a inadmissão, com praticamente nenhuma chance de êxito.

Noutra ponta, em alinhamento com o Judiciário Estadual, o Tribunal Regional Federal da Primeira Região, em sede de Suspensão de Execução de Tutela Antecipada, reformou a decisão de primeira instância dada no bojo da Ação Civil Pública nº 33787-88.2010.4.01.3400, pelo Juízo da 21ª Vara do DF, que havia determinado a suspensão da eficácia dos artigos 12 e 13 da Resolução CONANDA nº 137/2010.

Nos artigos impugnados pelo MPF, a Resolução do CONANDA confere uma regulamentação mínima, que deve ser observada pelos colegiados, sobre a forma pela qual particulares (pessoas jurídicas ou físicas) podem decidir o projeto, programa ou política social no qual os recursos provenientes dos percentuais permitidos de seu imposto de renda serão aplicados, sempre partindo de projetos pré-selecionados e alinhados às prioridades traçadas no plano de ação aprovados pelo Conselho.

Em sede da Suspensão de Sentença nº 0006955-62.2012.4.01.0000/DF, o Desembargador Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região suspendeu a decisão liminar prolatada pelo Juízo de piso por entender implicar em grave lesão à ordem administrativa, na medida em que representava indevida interferência na legítima competência do CONANDA e com aptidão de acarretar substancial decréscimo nas doações para os Fundos.

O TRF-1, em juízo superficial de mérito (já que a via excepcional da suspensão destina-se apenas a afastar grave lesão à ordem), trilhou a mesma tese do TJPE, ao entender que o ECA, em nenhum momento, vedou a possibilidade de o doador indicar um projeto específico; que cabe aos conselhos fixarem critérios de utilização dos fundos; e que a indicação do



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

doador entre projetos previamente escolhidos pelos conselhos de direito não representa usurpação das atribuições do Poder Público.

Seguindo tese oposta, contudo, em 2012, o Tribunal de Contas do Estado, em sede de auditoria especial em face do CEDCA-PE (Processo T.C nº 1100000-4), por considerar ilegal a sistemática instituída pela Resolução nº 19/2007, que confere a possibilidade dos doadores indicarem os projetos e entidades beneficiários, recomendou ao então gestor do Conselho, sob pena de multa:

“a) abstenha-se de disciplinar a distribuição de recursos do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente por meio de captação direta de recursos por particulares ou por meio de doações vinculadas até que sobrevenha autorização veiculada em lei formal federal;

b) abstenha-se de promover os procedimentos para emissão de certificado de captação de recursos e para destinações das verbas do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, regido pela Lei 10973/93, por meio de doações direcionadas ou vinculadas a projetos e programas que não atendam as metas traçadas como prioritárias pelo próprio Conselho;

c) abstenha-se de celebrar convênios com entidades vinculadas a membros de conselhos institucionais da Secretaria Estadual à qual é vinculado, em atenção aos princípios da moralidade e da impessoalidade insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal;

d) promova, em noventa dias, as alterações na Resolução 19/2007 de forma a adequar a referida legislação ao deliberado nestes autos;

(...)”

Cumprindo tais determinações, a Plenária do CEDCA deliberou pela revogação da Resolução nº 19/07, o que foi feito a partir da Resolução CEDCA-PE nº 47/13.

No momento, portanto, a despeito da decisão favorável prolatada pelo Eg. TJPE, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco continua sem nenhum instrumental para captação de recursos privados pelas entidades credenciadas.

O cenário de incerteza e insegurança jurídica apenas vem prejudicando a implementação das políticas públicas estaduais de promoção e de proteção de garantia dos direitos da criança e do adolescente, afugentando



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

as doações ao fundo, que, por não contar com destinações orçamentárias vinculadas, vê-se esvaziado.

É o que importa relatar. Segue pronunciamento.

II. ANÁLISE JURÍDICA

De prêmio, válido compreender, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, como é estruturada a política de **promoção** dos direitos da criança e do adolescente.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs) constituem espaços de cogestão entre sociedade civil e poder público, com atribuições de **deliberar** e **controlar** as ações voltadas à promoção dos direitos de crianças e adolescentes nas diferentes esferas administrativas.

Para a implementação de tais ações, o ECA prevê a criação dos Fundos financeiros, que são vinculados aos respectivos Conselhos.

Esses conselhos, no exercício do seu poder deliberativo, são responsáveis pela fixação dos critérios de utilização dos recursos, tendo como referência um plano de aplicação (art. 260, §2º, da Lei nº 8.069/90).

No âmbito do Estado de Pernambuco, a lei de criação do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei Estadual nº 10.973/1993), em seu art. 3º, conferiu ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente a atribuição de gestor do fundo, atribuindo-lhe, em especial, a competência para elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo e para elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação.

O Fundo, por seu turno, constitui unidade orçamentária específica e parte integrante do Orçamento Geral do Estado, podendo, desta maneira, receber recursos originados de dotação consignada na LOA, e, ainda, receber receitas das seguintes fontes: transferências intergovernamentais; doações de pessoas físicas e jurídicas deduzíveis do imposto de Renda; multas e penalidades administrativas aplicadas pelo Poder Judiciário e de outras receitas advindas de convênios ou contratos.

Em resumo, os CEDCAs são responsáveis por **gerir** os fundos, **fixar**



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

critérios de utilização e produzir o plano de aplicação dos recursos.

Com o intuito de traçar orientações aos conselhos de direitos da criança e do adolescente sobre a gestão dos fundos, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente editou a **Resolução nº 137/2010, reforçando a atribuição dos CDCAs de providenciar a elaboração de planos de aplicação dos recursos dos Fundos fundamentados a partir de planos de ação e diagnósticos sobre a situação da infância e adolescência na sua circunscrição antes mesmo de ser realizada a captação de recursos.**

A resolução federal, por sua vez, nos artigos 12 e 13, buscou delinear a sistemática que deveria ser adotada pelos Conselhos dos Direitos para possibilitar a participação do doador na escolha dos projetos beneficiados com os recursos repassados, nos seguintes termos:

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.

Art. 13. Deve ser facultado ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente chancelar 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

§ 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.

Decerto, a normativa federal permite que o doador ao Fundo indique uma ou mais de uma ação de sua preferência, desde que enquadradas dentre as prioridades estabelecidas no plano de ação elaborado pelo Conselho, para aplicação dos recursos doados. Prevê que a chancela de projetos pode ser realizada mediante edital específico e que deverá ser fixados percentual de retenção dos recursos captados, em cada chancela, de no mínimo 20% ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A par do cenário normativo acima exposto, esta Procuradoria Geral do Estado tem posicionamento há muito firmado no sentido de que a sistemática de indicação de projetos pré-aprovados pelo CEDCA por doadores do fundo, beneficiários de dedução do imposto de renda, não representa qualquer afronta à Constituição Federal, tampouco ao Estatuto da Criança e do Adolescente¹.

Decerto, ao preservar a competência do CEDCA-PE de definir que projetos e programas estão ajustados ao seu Plano de Ação, previamente à autorização para captação de recursos, **não há que se falar em transferência aos atores privados das competências próprias do órgão gestor do fundo.**

¹ Vide defesas articuladas no curso da ação civil pública manejada pelo MPPE - SAJ 2012.02.1017), posicionamentos expostos nas análises das minutas das resoluções apresentadas pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa - CEDPI/PE (Parecer nº 755/2017 - SAJ 2012.02.6202) e da minuta apresentada pela própria Coordenadoria da Infância e da Juventude (SAJ 2017.02.4622).



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Referida prática, inclusive, já é consagrada pelas Leis de Incentivo à Cultura e ao Desporto (Leis Federais nºs 8.313/1991 11.438/2006) sem que se tenha conhecimento de qualquer impugnação judicial.

Em âmbito estadual, inclusive, a lei de incentivo ao esporte permite semelhante prática para obtenção de dedução de benefício fiscal do ICMS por aquele que patrocina projeto desportivos aprovados pela Secretaria de Turismo (Lei Estadual nº 15.706/2015).

Por outro lado, embora não se vislumbre ilegalidade na prática disseminada no ordenamento de propiciar a participação de contribuintes doadores/beneficiários de incentivos fiscais na escolha de projetos na área de promoção dos direitos da criança e do adolescente, **é assente a necessidade de que sejam aprimorados os mecanismos de planejamento (definição dos planos de ação e de aplicação), de seleção de projetos (mediante editais de chamamento que fixem critérios objetivos de escolha) e de fiscalização da boa aplicação dos recursos pelas entidades parceiras (monitoramento e avaliação).**

Embora citado no ofício de encaminhamento do Coordenador da Infância e Juventude que o Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente do Recife - COMDICA editou uma nova resolução, que seria a Resolução nº 001/2018, para tratar da sistemática de escolha dos projetos e de aplicação dos recursos, a normativa encaminhada trata-se da Resolução nº 001/2018 editada pelo Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Recife.

Referida resolução municipal, a propósito, parece tratar de forma bem adequada e detalhada o procedimento de escolha dos projetos e de aplicação dos recursos captados de doadores privados, adequando-se às normas estatuidas pela Lei Federal nº 13.019/14, de cogência nacional, e pelo Decreto Estadual regulamentador (Decreto 44.474/2017).

Em âmbito estadual, o CEDPI-PE, também editou resolução de conteúdo similar, que contou com a aprovação e também com algumas sugestões de aprimoramento desta especializada (Parecer nº 755/2017 - SAJ 2017.02.006202).

Decerto, a redação proposta na minuta de resolução encaminhada pela Coordenadoria da Infância e Juventude, embora não represente, de *per se*, mácula ao ECA ou à Lei Estadual de Criação do FEDCA, ao preservar a competência do conselho na definição dos projetos prioritários e na gestão e



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

fiscalização dos recursos, necessita de um aprimoramento e adequação às normativas de regência de transferências de recursos públicos para parceiros privados ou públicos, que podem contar com o apoio desta instituição.

No que tange à eventual insurgimento do TCE, sobreleva destacar que o Conselheiro Relator utilizou-se, em sua decisão, dos argumentos aduzidos pela douta Juíza singular (já não acolhidos pelo Tribunal de Justiça), mas que, na época, havia concedido a tutela antecipada para suspender os efeitos da Resolução, tendo pesado, nos casos objetos da auditoria, a existência de supostos benefícios auferidos por membros do CEDCA que seriam vinculados a algumas das entidades contempladas com recursos obtidos a partir dessas doações, de modo que há grande possibilidade de a Corte de Contas Estadual vir a reformular seu posicionamento diante das novas manifestações advindas do TJPE e do TRF-1 e, sobretudo, diante da novel resolução que será editada e que deverá prever processo seletivo prévio para escolha de projetos pelo CEDCA-PE, baseado em critérios objetivos e isonômicos, com vedação da destinação de recursos a projetos dos quais sejam beneficiários membros do CEDCA ou o próprio doador, parentes consanguíneos ou afins até certo grau.

III. CONCLUSÃO

Do acima exposto, o posicionamento desta Procuradoria Geral do Estado é no sentido de reputar consentâneo com o ordenamento jurídico a sistemática prevista pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de permitir a indicação, por doadores beneficiados com incentivo fiscal, dos projetos destinatários dos recursos doados, desde que (a) sejam tais projetos pré-selecionados pelo CEDCA, com base em critérios objetivos fixados em editais de seleção, e em consonância com os planos de aplicação anuais elaborados pelo conselho (conservando a competência decisória do conselho); (b) seja vedada a destinação de recursos a projetos dos quais sejam beneficiários membros do CEDCA, o próprio doador ou parentes desses; (c) seja reservado um percentual mínimo de 20% dos recursos captados para serem aplicados em projetos e ações de escolha do conselho, observadas as diretrizes aprovadas em Plenária (Resolução CONANDA n° 137/2010); (d) sejam as transferências às entidades privadas ou públicas executoras dos projetos formalizadas através de instrumentos próprios (convênios ou termos de fomento), obedecendo-se às normas vigentes (Lei Federal n° 13.019/14 e o respectivo regulamento estadual, Lei n° 8.666/93 e Decreto Estadual n 39.376/2013); e (e) sejam previstos mecanismos eficazes de monitoramento e de fiscalização da boa aplicação dos recursos transferidos.

Alerta-se para a necessidade de aprimoramento da minuta de



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

resolução encaminhada, que não congrega as regras relativas às lei de parcerias e aos decretos estaduais regulamentadores de transferências de recursos públicos estaduais, tampouco estatui salvaguardas fiscalizatórias, podendo as resoluções editadas pelos Conselhos municipal e estadual de defesa dos direitos do idoso servirem de modelos.

Por derradeiro, vislumbra-se possível que o entendimento do TCE-PE seja modificado ante as novas decisões advindas do TJPE e do TRF-1 e desde que editado normativo que atenda as diretrizes acima traçadas.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

Recife, 21 de março de 2019.

Camila Pimentel Rodrigues Pitanga
Procurador(a) do Estado de Pernambuco
Coordenadora do Núcleo de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias –
Área II
Procuradoria Consultiva e UALCC

De acordo.

Encaminhe-se.

Em 21/03/2019

Suely Virginia Pedrosa Barros
Procurador Chefe da Procuradoria Consultiva



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA DA CONSULTIVA

Aprovo o Parecer nº 0107/209. Encaminhe-se à apreciação do Excmo.
Procurador Geral do Estado.

Recife, 21/03/2019

Suely Virginia Pedrosa Barros
Procurador Chefe da Consultiva



**ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA**

PARECER nº 0124/2019

Interessados: Coordenadoria da Infância e Juventude do Poder Judiciário de Pernambuco

Protocolo PGE nº 2019.02.1370

SEI Nº 3700000949.000540/2019-67

Ref. Ofício nº 165/2019 – NAJ/CIJ/TJPE

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. COORDENADORIA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO PODER JUDICIÁRIO DE PERNAMBUCO. RETORNO DE CONSULTA. RETIFICAÇÃO DO NÚMERO DA RESOLUÇÃO QUE SE PRETENDIA UTILIZAR COMO PARÂMETRO. ENCAMINHADA A RESOLUÇÃO Nº 038/2018 EDITADA PELO CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, QUE DISPENSOU INDEVIDAMENTE A OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PRÉVIO PARA SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ATUANTES NA ÁREA. NÃO ENQUADRAMENTO DA SITUAÇÃO NA HIPÓTESE DO ART. 30, IV, DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014. RESOLUÇÃO QUE NÃO SERVE DE REFERENCIAL NORMATIVO NESSE PONTO, MAS DE ONDE PODE SE EXTRAIR CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS PROJETOS. NECESSIDADE DE QUE SEJA EXIGIDA A VINCULAÇÃO DOS PROJETOS COM OS PLANOS DE APLICAÇÃO APROVADOS PELO CONSELHO PARA PRESERVAÇÃO DE SUA COMPETÊNCIA DECISÓRIA.

I. RELATÓRIO

Retorna à análise desta Procuradoria Consultiva a consulta formulada pela Coordenadoria da Infância e Juventude com o intuito de retificar o número da Resolução editada pelo Conselho Municipal da área e que pretende servir de parâmetro normativo para edição da resolução do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-PE que irá regulamentar a sistemática de captação de recursos ao FEDCA e indicação de



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

projetos pré-selecionados por doador/contribuinte do imposto de renda.

Na primeira oportunidade em que encaminhada a consulta, fora citada e enviada a Resolução nº 01/2018 do COMDICA, a qual, contudo, não tratava da matéria relativa à gestão do Fundo de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em reconhecimento do equívoco, portanto, é encaminhada para apreciação a Resolução nº 38/2018 – COMDICA.

É o que importa relatar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

Da leitura dos termos da Resolução nº 38/2018 editada pelo Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, que aprovou o Edital nº 01/2018 – COMDICA, publicada no Diário Oficial do Recife de 01/12/2018, extrai-se que, o Plenário do Conselho Municipal, com amparo no permissivo no art. 30, inciso IV, da Lei Federal nº 13.019/2013, decidiu dispensar a realização de chamamento público para a seleção de organizações da sociedade civil aptas a captar recursos para o Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e fixar os critérios editalícios para apresentação, avaliação e aprovação de projetos a serem financiados através da captação de recursos de contribuintes do IR.

O art. 30 da Lei de Parcerias elenca as hipóteses em que o chamamento público para seleção de organizações da sociedade civil aptas a executar ações e projetos em parceria com a Administração Pública pode ser dispensado. Dentre elas, consta aquelas em que as **atividades** relacionam-se a **serviços** de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil **previamente credenciadas** pelo órgão gestor da respectiva política. *In verbis*:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

omissis

*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.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

De acordo com os conceitos trazidos pelo art. 1º, inciso III-A, da Lei nº 13.019/2014, **atividade** deve ser entendida na seguinte acepção:

“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.”

Compreendendo que referida hipótese de dispensa de chamamento destina-se àquelas situações em que há uma prestação contínua de serviços públicos não exclusivos nas áreas de educação, saúde e assistência, em que o Poder Público pretende atuar em parceria com todas as entidades sem fins lucrativos que operam nesses setores, o Decreto Estadual nº 44.474/2017, que regulamenta a lei de parcerias no Estado de Pernambuco, em seu art. 20, dispôs sobre a presente hipótese da seguinte maneira:

Art. 20. A administração pública estadual poderá dispensar a realização do chamamento público:

omissis

IV - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, de saúde e de assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Parágrafo único. O procedimento de credenciamento de que trata o inciso IV do caput é cabível nas hipóteses em que a administração pública estadual pretenda firmar parcerias nas referidas áreas com todos os interessados que preencham os requisitos mínimos estabelecidos em edital, atendidas, no mínimo, as seguintes condições:

I - fixação dos requisitos do credenciamento, observado o disposto nos arts. 38 e 39;

II - previsão de prazo de validade do credenciamento;

III - ampla divulgação, mediante aviso publicado na imprensa oficial e sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade responsável ou da administração pública estadual;

IV - acesso de todos os interessados à oportunidade de credenciamento,



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

durante o prazo estabelecido no ato de convocação, desde que preenchidas as condições mínimas fixadas;

V - estabelecimento de critérios transparentes, isonômicos e objetivos para o credenciamento;

VI - estipulação de critérios de alternância dos credenciados, em caso de existência de número de interessados superior à demanda administrativa;

VII - previsão de hipóteses de descredenciamento unilateral e consensual; e

VIII - definição de valor de referência.

No caso das ações de promoção dos direitos de crianças e adolescentes que decorrem de **projetos** elaborados por entidades sem fins lucrativos e que são aprovados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, na sistemática prevista pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente nos artigos 12 e 13 da Resolução nº 137/2010, **não se vislumbra enquadramento na hipótese de dispensa veiculada pelo art. 30, IV, da Lei 13.019/2014.**

Decerto, as ações financiadas com recursos captados de contribuintes do Imposto de Renda no formato previsto pela resolução federal decorre de **projetos** apresentados por entidades (públicas e privadas) e chancelados pelos conselhos gestores, e não de atividades contínuas e permanentes concebidas e desenvolvidas pela Administração Pública.

Projeto, na acepção adotada pela Lei Federal nº 13.019/2014 (art. 1º, III-B), constitui um “conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil”.

Por outro lado, em que pese considerar que a Resolução nº 38/2018 – COMDICA está em dissonância com a previsão legal autorizadora de dispensa de chamamento público prevista na lei de parcerias e regulamentada pelo decreto estadual, de modo a não servir de referencial para a edição da resolução do conselho estadual destinada a regulamentar os critérios para seleção de projetos e captação de recursos para o fundo, reputa-se válido como referencial normativo as normas contidas no Edital nº 01/2018-COMDICA que não contrariam a lei de parcerias.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

III. CONCLUSÃO

Do acima exposto, portanto, em adendo às conclusões tecidas no Parecer nº 107/2019, conclui-se que a Resolução nº 38/2018 editada pelo Conselho do Município de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – Recife não se presta a servir de referencial normativo na medida em que afastou indevidamente as regras relativas ao chamamento público das organizações da sociedade civil previstas na Lei 13.019/2014. De outra ponta, pode ser utilizado como parâmetro para edição da regulamentação estadual relativamente aos critérios de seleção de projetos fixados no edital nº 01/2018 – COMDICA.

Reitera-se, contudo, a necessidade de que os critérios escolhidos preservem a exigência de vínculo dos projetos com os planos de aplicação anuais elaborados pelo conselho, de modo a conservar sua competência decisória.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

Recife, 01 de abril de 2019.

Camila Pimentel Rodrigues Pitanga

Procuradora do Estado de Pernambuco
Coordenadora do Núcleo de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias –
Área II
Procuradoria Consultiva e UALCC

De acordo.

Encaminhe-se. Em

Suely Virgínia Pedrosa Barros
Procurador Chefe da Procuradoria Consultiva