

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS

FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

GRADUAÇÃO EM DIREITO

LAYSA WITORIA DA SILVA OLIVEIRA

**CUIDADO DESDE A SEMENTE: O ORÇAMENTO E A CONTRIBUIÇÃO DO
FUNDO NACIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PROMOÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Maceió/AL

2023

LAYSA WITORIA DA SILVA OLIVEIRA

**CUIDADO DESDE A SEMENTE: O ORÇAMENTO E A CONTRIBUIÇÃO DO
FUNDO NACIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PROMOÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL)
como requisito parcial para obtenção do grau de
bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo.

Assinatura do Orientador

Maceió/AL
2023

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

O48c Oliveira, Laysa Witoria da Silva.
Cuidado desde a semente: o orçamento e a contribuição do Fundo Nacional para
Crianças e Adolescentes na promoção de políticas públicas
/ Laysa Witoria da Silva Oliveira. – 2023.
92 f.

Orientador: Gabriel Ivo.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 83-92.

1. Políticas públicas. 2. Direitos da criança e do adolescente. 3. Fundo Nacional para
Crianças e Adolescentes (Fundo especial). I. Título.

CDU: 342.726-053.2/.6

À Vovó Rosa e à Vovó Marta

AGRADECIMENTOS

Eu acredito muito que quem anda só pode até chegar mais rápido, mas quem anda junto aproveita mais o caminho. Por essa razão, não poderia deixar de agradecer as pessoas significativas que estiveram comigo durante essa caminhada.

Agradeço a Deus e à Nossa Senhora, por não me deixar desistir deste sonho coletivo, sempre iluminar meus pensamentos e acalmar meu coração para vencer os desafios.

À mainha, painho e à minha irmã, Leticia Thays, por me apoiarem em tudo com muito afeto, respeito, amor e alegria. Meu amor por vocês é incondicional e por toda a vida.

À família Leite, em especial à Jeane Gomes e José Cícero, que me acolheram desde o primeiro momento que me conheceram e me proporcionaram o conforto de um lar. Meu apreço e carinho por vocês é enorme.

Às minhas amigas e meu amigo de longa data que sempre estão presentes, dividindo todos os momentos desde alegria até a tristeza, mesmo que distantes fisicamente: Ítala Nathália, Jéssica Eduarda e Matheus Diógenes. Vocês têm um lugar especial no meu coração.

Das amizades que fiz na Faculdade de Direito de Alagoas, algumas se destacam pela companhia indispensável durante a graduação: Niedja Tamires e Denilson José que estavam comigo na sala de aula amenizando as dificuldades e muitas vezes transformando elas em motivo de riso; À Thaina Alencar, Leticia Acioli, Thays Nascimento, Ewelín Costa, Lucas Cunha e Pedro Albuquerque que viveram momentos marcantes comigo e ouviram algumas vez a frase “Ai, gente, eu gosto tanto disso!”

Às notáveis, e maravilhosas, professoras Elaine Pimentel e Lígia Ferreira que me apresentam possibilidades de pesquisas e experiências acadêmicas que, sem dúvida, me estimularam a chegar até aqui e ter vontade de continuar pesquisando.

Ao meu ilustre professor orientador, Gabriel Ivo, pela sua paciência e generosidade. Considero um privilégio ter sido sua orientanda e agradeço muito seus conselhos, que foram essenciais para o trabalho.

Ao Selo Juristas Negras que são verdadeiros presentes na minha vida, principalmente à Chiara Ramos e Luciana Martins que não só contribuíram na construção do tema do trabalho, mas também me mostram constantemente a importância e de um quilombo.

À Clara Duarte, Delina Azevedo, José Valteno e Ítalo Cardoso que se colocaram à disposição com muita delicadeza e atenção na elaboração deste trabalho e, não só isso, são pessoas que tenho muita consideração e admiração.

À querida Erica Priscila, que durante o caminho também esteve me apoiando, me ensinando sobre agroecologia e me alimentando com sua culinária sertaneja. Você é uma mulher admirável e é um prazer dividir momentos contigo.

À Elaine Santos e Daniel Vasconcelos pela companhia nos cafês da manhã no CEDU, pelas inúmeras conversas e partilhas. Me orgulho de vocês.

Por fim, agradeço ao Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Aqualtune (NAJUP-Aqualtune) pelas vivências, pelas trocas, pelo aprendizado e pela oportunidade de integrar um núcleo tão necessário como esse.

“Todo santo dia
Pois todo dia é santo
E eu sou uma árvore bonita
Que precisa ter os teus cuidados
Me regar mãe
Vem me regar
Vem me regar mãe, êa
Vem me regar
E ando sobre a terra
E vivo sob o Sol
E as, e as minhas raízes
Eu balanço
Eu balanço
Eu balanço [...]”
Edson Gomes

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas voltadas para uma ampla proteção às crianças e adolescentes, desenvolvidas por meio do Fundo Nacional para Crianças e Adolescentes (FNCA). A Constituição Federal Brasileira fez positivar entre nós um sistema de proteção aos direitos das crianças e adolescentes trazendo, inclusive, a destinação prioritária de recursos públicos. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é o ente responsável pela gestão deste fundo e possui mesmo a atribuição de deliberar sobre as políticas públicas que serão executadas através dos recursos públicos destinados ao FNCA. A metodologia utilizada envolveu a revisão bibliográfica sobre os direitos das crianças e adolescentes e sobre o FNCA; análise documental da legislação e de outros documentos públicos sobre o tema estudado; bem como a comparação entre as despesas planejadas nos planos de aplicação do CONANDA com sua execução orçamentária disponível no Portal da Transparência da União. Verificou-se que os planos de aplicação abarcam políticas de grande relevância social, e que existem valores expressivos destinados ao Fundo, porém, após a análise da execução orçamentária percebe-se notória discrepância entre as despesas que foram executadas e aquilo que se aponta como meta orçamentária.

Palavras-chaves: Fundo Nacional para Crianças e Adolescentes; Políticas públicas; Direitos das crianças e adolescentes.

ABSTRACT

This work aims to analyze public policies for children and adolescents developed through the National Fund for Children and Adolescents (FNCA). The Brazilian Federal Constitution developed a system of protection for the rights of children and adolescents, including the priority allocation of public resources. The National Council for the Rights of Children and Adolescents (CONANDA) is responsible for managing this fund and has the task of deliberating on public policies that will be executed through the public resources allocated to FNCA. The methodology used involved a literature review on the rights of children and adolescents and on the FNCA, document analysis of legislation and other public documents on the studied topic, as well as a comparison between the planned expenses in the CONANDA's application plans with their budget execution available on the Transparency Portal of the Union. It was found that the application plans cover socially relevant policies, and there are significant amounts allocated to the Fund, however, after the budget execution analysis, there is a discrepancy in the expenses that were executed.

Keywords: National Fund for Children and Adolescents; Public policies; Children and adolescents rights.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Plano De Aplicação Deliberado 2020	64
Tabela 2-	Plano De Aplicação Deliberado 2021	67
Tabela 3-	Plano De Aplicação Deliberado 2022	70
Tabela 4-	Arrecadação do FNCA	73
Tabela 5-	Execução Da Despesa	74

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
CDC	Convenção sobre os Direitos das crianças
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CNDCA	Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPA	Comitê Permanente de Participação de Adolescentes
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FNCA	Fundo Nacional para Criança e Adolescente
IN	Instrução Normativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MMFCH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
NAI	Núcleos de Atendimento Integral
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCA	Orçamento da Criança e do Adolescente
ONU	Organização das Nações Unidas
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNCFC	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PPA	Plano Plurianual
PPCAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
2. DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESTADO CONSTITUCIONAL E DE DIREITO BRASILEIRO.....	15
2.1 AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES.....	15
2.1.1 A mobilização social e política pela proteção dos direitos da criança e do adolescente na Constituição de 1988: um marco histórico para a infância no Brasil.....	15
2.1.2 A Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU de 1989 e outros documentos de relevância internacional.....	18
2.1.3 A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente: avanços na proteção dos direitos infantojuvenis no Brasil.....	20
2.2 DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA ABORDAGEM INTEGRADA.....	21
2.2.1 Os direitos fundamentais das crianças e a Doutrina de Proteção Integral.....	21
2.2.2 Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: uma rede de proteção e promoção de direitos.....	24
2.3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: ATUAÇÃO E IMPORTÂNCIA NOS TRÊS NÍVEIS FEDERATIVOS.....	27
2.3.1 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).....	28
2.3.2 Conselho de Direitos da criança e do adolescente no nível estadual.....	30
2.3.3 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).....	30
3. ORÇAMENTO PÚBLICO E OS FUNDOS ESPECIAIS: O PAPEL DO FUNDO NACIONAL PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE.....	32
3.1 ORÇAMENTO E O ATENDIMENTO AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS VOLTADOS À INFÂNCIA E JUVENTUDE.....	32
3.1.1 O custo dos direitos e as funções do Orçamento Público.....	32
3.1.2 As três leis orçamentárias que regem o planejamento financeiro do Estado.....	34
3.2 FUNDOS PÚBLICOS: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA, TIPOS E CARACTERÍSTICAS.....	39
3.3 FUNDO NACIONAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE.....	45
3.3.1 Das Receitas do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA).....	46
3.3.2 Planejamento do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA).....	48
3.3.3 Destinação dos recursos financeiros do FNCA.....	49
4. GESTÃO E APLICABILIDADE DO ORÇAMENTO: A INFÂNCIA E JUVENTUDE COMO FOCO DE INVESTIMENTO NO BRASIL.....	53
4.1 GESTÃO E CONTROLE: PELA FINALIDADE E EFICIÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	53
4.1.1 Orientações internacionais sobre a fiscalização e controle do orçamento público.....	55
4.1.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal: Transparência fiscal e Controle social dos gastos....	56
4.3.3 Transparência e critérios de controle e fiscalização.....	59
4.3.4 Orçamento Criança e Adolescente: instrumento de controle social.....	61

4.2 PLANOS DE APLICAÇÃO DO CONANDA: O FNCA E O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
4.3 A BAIXA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FNCA E O DEVER COMPARTILHADO DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE.....	72
4.3.1 Análise dos dados de arrecadação e de despesas.....	72
4.3.2 Possíveis lacunas e desafios a serem enfrentados.....	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS.....	83

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na história do Brasil, entre tantos incontáveis aspectos, ao consolidar a proteção dos direitos das crianças e adolescentes como responsabilidade do Estado, da família e da sociedade civil. Com a promulgação da Carta Magna, o país reconheceu que a infância e a juventude são fases importantes e que demandam atenção e cuidado especiais por parte de todos os segmentos da sociedade.

Por consequência desse reconhecimento foi criado em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente e consolidou a doutrina da proteção integral, que tem como objetivo garantir não só a sobrevivência, mas também o desenvolvimento pleno e saudável desses indivíduos.

O Estatuto também prevê a criação de políticas públicas para a promoção e proteção dos direitos da infância e juventude, estabelecendo a responsabilidade compartilhada entre família, Estado e sociedade para garantir esses direitos. Além disso, o ECA determina que a destinação de recursos financeiros para a proteção de crianças e adolescentes deve ser prioritária em relação a outras áreas de investimento.

Dessa forma, compreendendo que o lugar da criança e do adolescente é no orçamento público, e, também, que cabe ao poder público assegurar o bem-estar da população, foi promulgada a Lei nº 8.242/91 que é um marco importante na garantia de recursos financeiros destinados à proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil. Ela instituiu o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), que tem como objetivo financiar programas, projetos e ações que visem à proteção, promoção e defesa dos direitos desse público.

Portanto, as legislações mencionadas evidenciam a importância da proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes, sendo uma responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade civil. É notável que a alocação de recursos financeiros para essa finalidade deve ter prioridade em relação a outras áreas de investimento. Como resultado, as leis estabelecem um conjunto de diretrizes e princípios que orientam a política de proteção integral à infância e juventude no Brasil.

No entanto, entendendo que as leis orçamentárias, bem como o FNCA, fazem parte do plano de ação governamental e que a Constituição Federal estabelece que o orçamento é autorizativo (ato-condição) e não impositivo (ato-regra)¹. Nesse contexto, a presente pesquisa

¹ Ou seja, ele estabelece as condições para a execução das despesas públicas, mas não obriga o governo a gastar os recursos previstos. Disponível em: CARNEIRO, Claudio Curso de Direito Tributário e Financeiro / Cláudio Carneiro. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

tem como objetivo analisar quais são os obstáculos que afetam o funcionamento do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA).

É importante ressaltar que o FNCA não substitui o orçamento público destinado à infância e juventude, mas complementa as ações já desenvolvidas pelos órgãos e entidades públicas. Além disso, a criação de fundos especiais não exime o Estado de cumprir seu papel de garantir recursos para políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes por meio das leis orçamentárias.

Com essa investigação, busca-se identificar as possíveis lacunas e desafios na implementação das políticas de proteção à infância e juventude no Brasil, a fim de contribuir para a promoção de ações mais efetivas e comprometidas com os direitos desse público.

Dessa forma, o primeiro capítulo da pesquisa se dedica a analisar a construção das legislações que orientam a proteção infantojuvenil no país, buscando compreender o contexto histórico e social em que essas normativas foram criadas. Além disso, é abordado o princípio da doutrina integral, que tem como objetivo garantir não apenas a sobrevivência, mas também o desenvolvimento pleno e saudável das crianças e adolescentes. Outro ponto de destaque é o sistema de garantia de direitos da infância e juventude, que inclui os conselhos de direitos nos três níveis federativos, peças fundamentais para a efetivação da política de proteção integral.

Após, no segundo capítulo, o trabalho foi dedicado ao estudo do orçamento público e sua relação com a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes. Foram apresentadas as três leis orçamentárias do país e discutida a importância da alocação adequada de recursos para as políticas públicas voltadas para essa população. Além disso, foram abordados pontos como definição, classificação e funcionamento dos fundos especiais, com destaque para o Fundo Nacional para Crianças e Adolescentes, que foi analisado em detalhes.

Por fim, no capítulo final deste trabalho, foi dada especial atenção ao estudo do sistema de controle e fiscalização do orçamento público, incluindo o FNCA. Além disso, foram analisados os planos de aplicação dos últimos três anos e, por fim, a execução orçamentária foi avaliada, apontando os possíveis fatores que contribuíram para a baixa execução orçamentária.

“É preciso uma aldeia para criar uma criança”.

Provérbio Africano

2. DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESTADO CONSTITUCIONAL E DE DIREITO BRASILEIRO

As crianças e os adolescentes são reconhecidas e reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 enquanto titulares de direito, às quais é devido o respeito e o cuidado pela família, sociedade e Estado, conforme preceitua o artigo 227. A regulamentação desses direitos decorre de um processo histórico de lutas, que percorreremos no decorrer deste capítulo, culminando no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

2.1 AFIRMAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES

2.1.1 A mobilização social e política pela proteção dos direitos da criança e do adolescente na Constituição de 1988: um marco histórico para a infância no Brasil

A Constituição de 1988, que foi elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1º de fevereiro de 1987, trouxe diversas mudanças significativas para o cenário político e jurídico brasileiro. Uma das principais inovações foi a inclusão do capítulo dos Direitos da Criança e do Adolescente, que reforçou a proteção desses grupos em diversas esferas da sociedade.

A Constituinte de 1987-1988 teve a participação de diversos setores da sociedade, organizados e atuando intensamente na representação de seus interesses e ideias. No tocante à defesa dos direitos e interesses das crianças, foram criados dois grupos complementares: Criança e Constituinte - comissão nacional coordenada pelo Poder Executivo; e Criança, Prioridade Nacional - liderado por organizações e agentes da sociedade civil, como a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança.

A comissão nacional se dispôs a debater acerca do tema da criança na sociedade através da escuta e mobilização vasta em todo o país, estendendo-se, também, tal mobilização aos estados que, então, tivessem similares comissões estaduais Criança e Constituinte. Com tal fim foram realizados debates nas universidades, marchas, discussões com as próprias crianças sobre o conceito e utilidade de uma constituição e a respeito do significado de direitos e deveres constitucionais, dentre outras diversas ações afins².

² HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e o melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 145.

Vital Didonet, coordenador da citada comissão e professor, explica que as discussões e aprofundamentos realizados estavam em sintonia com as discussões mundiais sobre o desenvolvimento infantil³.

Importante registrar a importância da articulação feita com a imprensa, por meio de manchetes e capas de revistas, que começou antes mesmo dos trabalhos oficiais das Constituintes, durante as eleições de seus representantes, para que a sociedade votasse em candidatos sensíveis às pautas da infância e adolescência. (entrevista realizada por Pedro Hartung com Vital Didonet) (HARTUNG, 2019, p.145)⁴

O movimento “Criança, prioridade nacional”, ativo no mesmo período, foi organizado pela Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, que fora liderado pelo educador, poeta e filósofo Deodato Rivera, contava com a participação de organizações e lideranças da sociedade civil.

Tanto a Comissão Nacional Criança e Constituinte como o movimento Criança, Prioridade Nacional apresentaram emendas de iniciativa popular que estavam previstas no processo de constituinte, desde que tivesse no mínimo 30 mil assinaturas. Por essa razão, uma emenda intitulada “Criança e constituinte” da Comissão de apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) recebeu mais de 30 mil assinaturas. A segunda emenda “Criança, Prioridade Nacional” conseguiu 250 mil assinaturas com apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Ordem de Advogados do Brasil (OAB) e Sociedade Mineira de Pediatria⁵

Crianças e adolescentes mobilizaram-se e saíram às ruas para buscar apoio à emenda. Eles coletaram as assinaturas necessárias e, posteriormente, levaram pessoalmente o documento até Brasília. Entregaram também um abaixo-assinado com mais de um milhão de assinaturas deste grupo infanto-juvenil.

No ato de entrega, os jovens chegavam com bandeiras de seus estados e as pilhas de assinaturas colhidas, que lotaram a parede do auditório Petrônio Portela, do Congresso Nacional. O esforço rendeu uma foto na capa de um jornal de Brasília. “A emoção tomou conta do recinto, eram mais de mil pessoas”, relembra Didonet (INICIATIVA ALANA, 2020).⁶

³ *Idem*, p. 146

⁴ HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e o melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 147.

⁵ MARTINS, José Pedro Soares. Prioridade para infância e adolescência, dever do Estado e da sociedade (DDHH Já – Dia 88, Art.29). **Agência Nacional de Notícias - ASN**, 31 mar. 2019. Disponível em: <<http://agenciasn.com.br/arquivos/15561>>. Acesso em: 05 de jan. de 2023

⁶ INICIATIVA ALANA. **Prioridade absoluta: 32 anos do artigo que determina que crianças e adolescentes sejam considerados prioridade absoluta do país**. Disponível em: <<http://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/32-anos-artigo-227/>>. Acesso em: 05 de jan. de 2023

A proposta inicial do grupo que coordenava os trabalhos para a conquista dos direitos da infância e juventude na Constituinte era que tivéssemos cerca de 40 artigos abordando os direitos da criança e do adolescente. No entanto, o deputado Bernardo Cabral, relator da Comissão de sistematização e relator geral da Constituição, solicitou que a proposta se resumisse a um único artigo.

Assim, pela concentração dos direitos das crianças em um artigo, tanto a Comissão Nacional Criança e Constituinte quanto o movimento Criança, Prioridade Nacional somou-se na demanda pela aprovação do referido texto. Em maio de 1988, uma Carta Aberta aos Constituintes foi elaborada pela Comissão Nacional e Comissões Estaduais Criança e Constituinte e pelo Fórum Defesa da Criança e do Adolescente do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais.(HARTUNG, 2019, p. 150-151)⁷

Quando o artigo 227 fora votado, o Governador do Distrito Federal, José Aparecido, e o Chefe da Casa Civil, Rui Almeida, mobilizaram centenas de crianças para entregarem aos deputados e senadores, que naquele momento histórico também eram os constituintes, quase dois milhões de assinaturas coletadas. Neste dia, o presidente da Câmara, Ulysses Guimarães pronunciou a frase bíblica (Mateus 19:14) “Deixai vir a mim as criancinhas”⁸

Em 5 de outubro de 1988, depois de mais de dezenove meses de trabalho, o presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães (PMDB), promulgou a nova Constituição Federal, com 245 artigos e mais de 1,6 mil dispositivos. Era a primeira Constituição a garantir os direitos da criança e do adolescente reconhecê-los enquanto sujeitos de direito e em condição peculiar de desenvolvimento (INICIATIVA ALANA, 2020).⁹

O envolvimento do governador do Distrito Federal, José Aparecido, na mobilização pela inclusão do Artigo 227 na Constituição de 1988 se deve ao fato de que, na época, o Distrito Federal era a sede do governo federal e, portanto, um importante centro político do país.

A participação do governador e de outras lideranças políticas nesse movimento foi importante para sensibilizar a opinião pública e os parlamentares sobre a necessidade de incluir na Constituição medidas mais efetivas para proteger os direitos das crianças e dos adolescentes, garantindo-lhes uma vida digna e com oportunidades de desenvolvimento.

⁷ HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e o melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 150-151.

⁸ MARTINS, José Pedro Soares. Prioridade para infância e adolescência, dever do Estado e da sociedade (DDHH Já – Dia 88, Art.29). **Agência Nacional de Notícias - ASN**, 31 mar. 2019. Disponível em: <http://agenciasn.com.br/arquivos/15561>. Acesso em: 05 de jan. de 2023

⁹ INICIATIVA ALANA. **Prioridade absoluta: 32 anos do artigo que determina que crianças e adolescentes sejam considerados prioridade absoluta do país**. 2020 Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/32-anos-artigo-227/>. Acesso em: 05 de jan. de 2023

Outros artigos constitucionais que abordam o tema da proteção da infância e juventude, segundo Pedro Hartung, são: os artigos 203 e 204, ambos sobre assistência social; o artigo 228, que estabelece a inimputabilidade penal do menor de dezoito anos; e o artigo 229, que salienta o dever dos pais de assistir, criar e educar os filhos menores, salvaguardando a sua plena dignidade enquanto indivíduos em desenvolvimento.

É importante ressaltar que a elaboração do artigo 227 da Constituição Federal foi uma conquista histórica para a sociedade brasileira, resultado de um processo de ampla participação da sociedade civil. Essa mudança representou um grande avanço para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, reconhecendo-os como detentores de direitos e ampliando as responsabilidades do Estado e da sociedade na proteção e promoção desses direitos.

Desde então, diversos instrumentos legais foram criados para assegurar a aplicação desses princípios e garantir que as crianças e adolescentes possam crescer de forma saudável e com dignidade.

2.1.2 A Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU de 1989 e outros documentos de relevância internacional

A Convenção¹⁰ sobre os Direitos da Criança (CDC) é um tratado internacional adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. A Convenção estabelece um conjunto de direitos para as crianças, reconhecendo-as como titulares de direitos e garantindo-lhes proteção e cuidado especial.

A CDC foi adotada por unanimidade pelos Estados-membros da ONU e é o tratado mais amplamente ratificado na história das Nações Unidas, tendo sido ratificada por 196 países¹¹, incluindo o Brasil. Os países signatários são obrigados a respeitar e garantir os direitos previstos na Convenção, e a elaborar políticas e programas para assegurar a proteção e promoção desses direitos.

O projeto inicial da Convenção sobre os Direitos da Criança foi apresentado pelo governo polonês, mas recebeu muitas críticas e não foi aprovado. Diante disso, a Comissão dos Direitos Humanos da ONU decidiu criar um Grupo de Trabalho, que se reuniu

¹⁰ Uma convenção internacional é um acordo, tratado, pacto, protocolo, contrato ou compromisso formal entre dois ou mais países, organizações internacionais ou outras entidades que estabelece normas, regras ou obrigações mútuas em determinadas áreas. Essas convenções são negociadas com o objetivo de promover a cooperação entre as partes envolvidas e podem ser bilaterais ou multilaterais.

¹¹ UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança, Instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 196 países.** Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 05 de jan. de 2013

anualmente entre 1980 e 1987, e em dois momentos do ano de 1988.¹², para discutir o assunto. O Brasil passou a participar das sessões a partir de 1981, e a diplomata Marília Sardenberg afirmou que o país contribuiu para evitar que modelos e políticas de países desenvolvidos fossem impostos a nações emergentes e subdesenvolvidas.¹³

A CDC, integrada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto N° 99.710 de 21 de novembro de 1990, é composta por 54 artigos e um preâmbulo que abrangem desde princípios gerais até normas específicas, como o respeito às opiniões das crianças. Um dos avanços trazidos pelo tratado é o conceito de "*evolución de las facultades*"¹⁴ das crianças, presente em seu artigo 5, que significa que os pais e responsáveis devem considerar a capacidade das crianças para exercer seus direitos e tomar decisões autônomas.

Além da Convenção, há três protocolos facultativos¹⁵: o Protocolo Adicional sobre crianças em conflitos armados, o Protocolo Adicional sobre o tráfico de crianças, exploração sexual infantil e pornografia infantil, ambos adotados em 2000; e o Protocolo Facultativo relativo aos Procedimentos de Comunicação, adotado em 2014. Este último permite que as crianças apresentem reclamações de violações de seus direitos diretamente ao Comitê dos Direitos da Criança, responsável por monitorar a aplicação das disposições do tratado.¹⁶

¹² ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 40, n. 141**, set./dez. 2010, p. 693-728. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cp/a/gvh6j9BxZFWyZzcbSDWpzk/citation/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 06 de jan. de 2023

¹³ UNICEF. **30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança: avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil / Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)**; [coordenação editorial Elisa Meirelles Rei. [et al.]]. -- São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>>. Acesso em: 05 de jan. de 2023

¹⁴ LANSDOWN, Gerison. **La evolución de las facultades del niño**. Fondo De Las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), 2005. Disponível em: <https://www.unicef-irc.org/publications/384-the-evolving-capacities-of-the-child.html>. Acesso em: 06 de jan. de 2023

¹⁵ Os protocolos facultativos são acordos internacionais que complementam e aprimoram a Convenção sobre os Direitos da Criança, estabelecendo novas medidas para proteger e promover os direitos das crianças. Eles são chamados de "facultativos" porque os Estados têm a opção de ratificá-los ou não. **Unicef**. Fortalecimento da Convenção sobre os Direitos da Criança: Protocolos Facultativos. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/fortalecimento-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca-protocolos-facultativo-s>>. Acesso em: 06 de jan. de 2023

¹⁶ O Comitê dos Direitos da Criança é um órgão de monitoramento da implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos facultativos pelos Estados-parte. O Comitê é composto por 18 especialistas independentes, que são eleitos pelos Estados-parte e atuam em caráter pessoal e não representam seus governos. Suas funções incluem examinar os relatórios apresentados pelos Estados-parte sobre a implementação da Convenção, fornecer orientações técnicas e incentivar a cooperação internacional na promoção e proteção dos direitos das crianças. O Comitê também pode receber comunicações individuais de crianças ou seus representantes que alegam violações dos direitos das crianças e emitir recomendações aos Estados-parte para que cumpram suas obrigações em relação à Convenção. **Ministério Público de Portugal**. Comité dos Direitos da Criança. Disponível em: <<https://gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/comite-dos-direitos-da-crianca?menu=direitos-humanos#:~:text=O%20Comit%C3%A9%20dos%20Direitos%20da%20Crian%C3%A7a%20controla%20a%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20pelos,CDC%20e%20seus%20dois%20primeiros>>. Acesso em: 06 de jan. de 2023

2.1.3 A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente: avanços na proteção dos direitos infantojuvenis no Brasil

O processo de criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) começou na década de 1980, durante a Assembleia Nacional Constituinte. Na época, como dito anteriormente, havia uma mobilização crescente da sociedade civil organizada em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, que buscavam mudanças significativas na legislação brasileira sobre o tema.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu artigo 227 a determinação de que a criança e o adolescente deveriam ser protegidos de forma integral, várias propostas de lei foram apresentadas no Congresso Nacional para regulamentar esse artigo constitucional.

Entre elas o Projeto de Lei 1506/1989, que estabelecia normas gerais de proteção à infância e à juventude. No Senado Federal, foram apresentados dois projetos de lei: o Projeto de Lei do Senado (PLS) 193/1989, de autoria do senador Ronan Tito, que visava à criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, e o PLS 255/1989, do então presidente do Senado, Nelson Carneiro, que propunha um novo Código de Menores.¹⁷

Em 20 de setembro de 1989, foi instaurada a Comissão Temporária do Código de Menores no Senado Federal, com a participação de juristas e especialistas na área de infância e juventude, além de 12 senadores titulares e 6 suplentes. O PLS 193/1989 foi aprovado na sessão pelo plenário do Senado, mas teve três prorrogações para apresentação de emendas e foram recebidas trinta e cinco emendas no total.¹⁸

Em 20 de março de 1990, o senador Rollemberg apresentou o relatório geral e concluiu a aprovação do PLS 193/1989, que se tornou o Estatuto da Criança e do Adolescente, rompendo-se com os velhos paradigmas do Código de Menores de 1927.

Na Câmara dos Deputados, foi constituída a Comissão Especial do Estatuto da Criança e do Adolescente, que contava com 15 deputados e tinha como relatora a Deputada Rita Camata. O PLS 193/1989 foi convertido no Projeto de Lei (PL) 5172/1990 e também sofreu alterações. Em junho de 1990, o PL 5172/1990 foi aprovado na Câmara dos Deputados e retornou ao Senado para análise. No mesmo dia, foi aprovado por unanimidade.

¹⁷ INICIATIVA ALANA. Prioridade absoluta: Estatuto Da Criança E Do Adolescente, O caminho para a lei. 2020. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/estatuto-crianca-adolescente/o-caminho-para-a-lei/>. Acesso em: 06 de jan. de 2023

¹⁸ *Idem*.

Em julho de 1990, o Presidente da República Fernando Collor sancionou a Lei Federal 8.069, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A lei entrou em vigor no dia 13 de julho de 1990 e consolidou no Brasil o compromisso da proteção integral de crianças e adolescentes pela família, sociedade e pelo Estado, conforme estabelecido no artigo 227 da Constituição Federal de 1988.¹⁹

O ECA representa uma mudança significativa na abordagem do tratamento dado às crianças e adolescentes no Brasil. Antes da promulgação do Estatuto, a legislação brasileira sobre infância e juventude, o Código de Menores de 1927, estava voltada principalmente para a repressão e punição, com foco no controle social e na proteção do patrimônio e da ordem pública.

Com a promulgação do ECA, o foco passou a ser a proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes, com ênfase na promoção de políticas públicas que buscam garantir o seu desenvolvimento pleno e saudável. Isso representa uma mudança no conceito jurídico de criança e adolescente, configurando-se de tal modo a complexidade e o potencial social deste grupo em desenvolvimento. Com direito a uma série de garantias, como educação, saúde, alimentação, moradia, lazer, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária, entre outros.

2.2 DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA ABORDAGEM INTEGRADA

2.2.1 Os direitos fundamentais das crianças e a Doutrina de Proteção Integral

A doutrina de proteção integral é um conceito que se baseia na ideia de que todas as crianças e adolescentes devem ser protegidos de forma integral, ou seja, de todas as formas possíveis, em seus direitos fundamentais e sua dignidade humana. Essa doutrina foi consagrada pela Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989, da qual o Brasil é signatário.

No Brasil, a doutrina de proteção integral se consolidou a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, que estabelece a proteção integral como um princípio norteador das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

¹⁹ INICIATIVA ALANA. Prioridade absoluta: **Estatuto Da Criança E Do Adolescente, O caminho para a lei**. 2020. Disponível em: <<https://prioridadeabsoluta.org.br/estatuto-crianca-adolescente/o-caminho-para-a-lei/>>. Acesso em: 07 de jan. de 2023

De acordo com Cury, Garrido e Marçura, observando a Doutrina da Proteção integral, entende-se que as crianças e adolescentes são titulares de direitos comuns a todas as pessoas e de direitos especiais resultantes de sua condição especial de desenvolvimento. Por isso, são sujeitos de direitos frente à família, à sociedade e ao Estado.²⁰, destacando-se, no ordenamento pátrio, como indivíduos e pessoas de direito especialíssimos.

Nesse sentido, ao avaliar o uso da doutrina e apropriação do termo por especialistas de diversas áreas – Direito, assistência social, Psicologia etc. –, pode-se conceber o conceito de integralidade da proteção da criança em três dimensões: (i) integralidade dos direitos; (ii) integralidade do desenvolvimento e das dimensões existenciais; e (iii) integralidade das ações das medidas de proteção e políticas públicas (HARTUNG, 2019, p.187)²¹

Na mesma linha de raciocínio, Flávia Piovesan, assegura que temos o direito protetivo internacional de direitos humanos justamente por causa da visão integral inspirada pela Declaração de 1948²² e as demais declarações e tratados subsequentes, como a Convenção dos Direitos da Criança.

Esta definição pode ser compreendida na disposição do art. 1º da Lei n 8.069/90 e também no art. 4º, caput e parágrafo único, que estabelece o dever de agir do poder público em conjunto com a família e a sociedade em geral.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

(...)

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

²⁰ CURY, M.; GARRIDO, P. A.; MARÇURA. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

²¹ HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e o melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 187.

²² PIOVESAN, Flávia. **Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas**. Rev. TST, Brasília, v. 75, n. 1, p. 108-109, jan/mar 2009.

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.²³

O artigo 4º e seu parágrafo único do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelecem as responsabilidades da família, da comunidade, da sociedade e do poder público na garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

O texto determina que é dever de todos assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação desses direitos, que incluem a vida, à saúde, à alimentação, à educação, o esporte, o lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, o respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O parágrafo único desse artigo destaca que a garantia de prioridade compreende a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, a preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção da infância e juventude.

Essa disposição legal reforça a importância de se priorizar essa questão no orçamento. Porque uma política orçamentária que priorize a proteção integral das crianças e adolescentes deve destinar recursos suficientes para a implementação de ações e serviços que garantam seus direitos fundamentais.

O ECA prevê em seus artigos 70, 70-A e 86 a responsabilidade dos diferentes entes federativos na promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, bem como a necessidade de cooperação e articulação entre eles para garantir a efetivação desses direitos. A atuação articulada entre esses entes é fundamental para garantir a implementação de políticas públicas integradas e coerentes, que atendam às necessidades e demandas específicas de cada região e comunidade.

A Política de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente presente no Estatuto da Criança e do Adolescentes (art. 86 a 89) divide-se nas linhas de ação e nas diretrizes adotadas pela política. Visando a proteção integral através de programas de atendimento, ações do governo e serviços públicos. Abrange desde políticas sociais básicas, como a saúde e a educação, até estímulo à adoção.

²³ BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Portanto, é importante reforçar que nenhuma ação ou planejamento pode ser concretizado sem que haja a devida previsão orçamentária estipulada em lei.²⁴ Visto que a ação dos governos é medida não por palavras, mas por orçamento e as suas execuções.²⁵

2.2.2 Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: uma rede de proteção e promoção de direitos

A concepção de integralidade levou ao estabelecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)²⁶. O SGDCA é um conjunto detalhado e articulado de ações, políticas, instrumentos, configurações e atribuições de órgãos dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, bem como de instituições da sociedade civil com o objetivo de garantir e operacionalizar os direitos fundamentais da infância e adolescência no Brasil.

Isso inclui a aplicação de instrumentos normativos, como leis e políticas públicas, bem como a criação e o funcionamento de mecanismos para promover, defender e controlar a efetivação desses direitos. O SGDCA opera em diferentes níveis: federal, estadual, distrital e municipal, e busca garantir que os direitos de crianças e adolescentes sejam respeitados e promovidos em todas as esferas da sociedade.

O Sistema se articula em rede de proteção interinstitucional e cria três eixos principais, defesa, promoção e controle da efetivação dos direitos, com o objetivo de organizar as atribuições e responsabilidades, compreendendo as dificuldades existentes para as soluções dos problemas e necessidades do público infante-juvenil com qualidade.

As linhas estratégicas estão presentes nos três eixos de atuação organizados para reduzir a judicialização excessiva; ampliar a atuação na prevenção; superar o modelo punitivo; definir atribuições e responsabilidades das instituições públicas e seus agentes; e garantir os direitos a todas as crianças e adolescentes (UNICEF, 2021).²⁷

²⁴ CONTI, José Maurício; PINTO, Élide Graziane. Legado normativo. **A Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. 2014.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia>>. Acesso em: 08 de jan. de 2023

²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Povos indígenas, genocídio e a sequencia de omissões do governo Bolsonaro.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jan-23/paulo-bessa-povos-indigenas-genocidio-serie-omissoes>>. Acesso em: 08 de jan. de 2023

²⁶ CONANDA. **Resolução 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

²⁷ UNICEF. Agenda Pública. **Diagnóstico Do Sistema De Garantia De Direitos Da Criança E Do Adolescente.** 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/13601/file/diagnostico-do-sistema-de-garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente.pdf>>. Acesso em: 08 de jan. de 2023

O eixo de defesa está relacionada à facilitação do acesso à justiça e à proteção legal dos direitos, tanto individuais quanto coletivos, e se faz integrado pelos órgãos do Poder Judiciário, com destaque para os Conselhos Tutelares, mas também Defensorias Públicas, Varas da Infância e Juventude, Comissões judiciais de adoção, Centros de Defesa da criança e do adolescente e outros.

Vale dizer que o conceito de "defesa" também importa na responsabilização dos agentes que violem os direitos infanto-juvenis, tanto na esfera administrativa quanto civil e mesmo criminal, o que importa em trazer para a "rede de proteção" órgãos como as Polícias Civil e Militar, assim como os órgãos do Ministério Público e do Poder Judiciário que atuam não apenas na área da infância e juventude, mas também na esfera penal. Um dos exemplos mais relevantes da importância de uma atuação verdadeiramente "sistêmica"/articulada entre estes diversos órgãos, autoridades e agentes, diz respeito ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência²⁸

Falar em "defesa", sem falar em responsabilização dos agentes que violem os direitos infanto-juvenis, aliás, é negar o que dispõem de maneira expressa dispositivos como os contidos nos arts. 5º, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90 e, mais recentemente, nos arts. 28 e 29, da Lei nº 12.594/2012.²⁹

É essencial que a defesa dos direitos infanto-juvenis inclua a responsabilização dos agentes que violem esses direitos.³⁰ Isso significa que órgãos responsáveis pela segurança e justiça devem estar incluídos na rede de proteção à infância e juventude, para garantir que esses direitos sejam respeitados e que aqueles que os violam sejam punidos de acordo com a lei.

A coordenação e a articulação entre esses órgãos são fundamentais para garantir uma atuação eficiente e abrangente em favor dos direitos infanto-juvenis. A legislação brasileira prevê expressamente a necessidade de responsabilização dos agentes que violem esses direitos, conforme previsto nos arts. 5º, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90 e, mais recentemente, nos arts. 28 e 29, da Lei nº 12.594/2012.

O eixo da promoção é responsável por articular as diferentes políticas públicas e mobilizar os órgãos responsáveis na satisfação das necessidades básicas das crianças e adolescentes, como moradia, cultura, saúde, educação, saneamento básico e lazer, entre outras. Isso significa que as diferentes políticas devem trabalhar de forma articulada e integrada, garantindo que os recursos e esforços sejam direcionados para as áreas que mais

²⁸ **MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ.** Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do adolescente. Disponível em: <<http://crianca.mppr.mp.br/pagina-1590.html>> Acesso em: 08 de jan. de 2023

²⁹ *Idem.*

³⁰ Existem vários direitos que podem ser violados no contexto da infância e juventude, incluindo: Direito à vida e à sobrevivência, Direito à educação, Direito à proteção contra a violência, abuso e exploração, Direito à liberdade de expressão, Direito à proteção especial, Direito à privacidade, Direito à cultura e ao lazer.

necessitam. Além disso, é importante destacar que todas essas ações devem observar o princípio da prioridade absoluta, ou seja, garantir que as necessidades das crianças e adolescentes sejam atendidas com a máxima prioridade.

O eixo de controle, por sua vez, é fundamental para garantir a efetividade das políticas públicas voltadas para a proteção dos direitos infanto-juvenis. Ele tem a função de monitorar a atuação dos demais eixos, verificando se as políticas e ações estão sendo implementadas de acordo com as normas e diretrizes estabelecidas.

Nesse sentido, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente desempenham um papel importante, pois são órgãos que têm a responsabilidade de deliberar e acompanhar as políticas públicas voltadas para essa população, além de fiscalizar e controlar as ações dos órgãos governamentais e da sociedade civil.

Os Conselhos Setoriais também são importantes nesse contexto, pois têm a função de discutir e propor políticas específicas para áreas como saúde, educação, assistência social, entre outras.

Por fim, os órgãos de poder e controle interno e externo, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, têm a responsabilidade de fiscalizar a gestão dos recursos públicos destinados à proteção dos direitos infanto-juvenis, garantindo que esses recursos sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

Controlar socialmente a garantia de direitos humanos é assegurar que Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) e os equipamentos públicos serão suficientes para resultados exitosos na prevenção e na resolução dos eventos e fenômenos que violam os direitos das crianças e dos adolescentes.(UNICEF, 2021)³¹

Na perspectiva de organização do SGDCA, em regra, não existe hierarquia entre os entes e ele se articula com sistemas similares, nacionais e internacionais, na busca dos instrumentos, como o orçamento público, para a concretização dos direitos. O SGDCA também assegura a participação das crianças e adolescentes nos processos que lhes digam respeito. Isso significa que eles devem ser ouvidos e ter suas opiniões consideradas nas decisões que afetam suas vidas.

³¹ UNICEF. Agenda Pública. **Diagnóstico Do Sistema De Garantia De Direitos Da Criança E Do Adolescente**. 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/13601/file/diagnostico-do-sistema-de-garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente.pdf>>. Acesso em: 08 de jan. de 2023

2.3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: ATUAÇÃO E IMPORTÂNCIA NOS TRÊS NÍVEIS FEDERATIVOS

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) são órgãos fundamentais na garantia e defesa dos direitos da população infanto-juvenil no Brasil. Previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Constituição Federal (nos arts. 204 e 207), os CDCA têm como objetivo principal a elaboração e o controle das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, em conjunto com a sociedade civil e o poder público.

Esses conselhos são compostos por representantes do governo e da sociedade civil (art. 87 do ECA), que têm a responsabilidade de formular, implementar e avaliar políticas públicas que visam garantir a proteção integral, a inclusão social e o desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes. Dessa forma, os CDCA atuam na promoção de ações e programas que visam garantir os direitos dessas pessoas, além de colocá-las a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 88 do ECA).

O Artigo 260-I do ECA estabelece que os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais devem divulgar amplamente à comunidade diversas informações relevantes. São elas: o calendário de suas reuniões; as ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente; os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital ou municipais,

Ademais, o artigo 9º da Resolução do CONANDA Nº 137, de 21 de janeiro de 2010, estabelece as atribuições do Conselho em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, importantes para o estudo neste trabalho, visando garantir que os recursos sejam utilizados de forma adequada e transparente.

Entre as atribuições, destacam-se a publicização dos projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo Fundo, a monitoração e avaliação da aplicação dos recursos do Fundo, por meio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e balanço anual do fundo, além do monitoramento e fiscalização dos programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos.

Além disso, é papel do Conselho desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Assim, o artigo

9º da Resolução do CONANDA Nº 137 garante uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos destinados à proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Também é atribuição dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente a promoção da participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas voltadas para essa parcela da população. Desse modo, os CDCA garantem a transparência e a democracia na tomada de decisões em relação às políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

Assim, como um sistema político majoritariamente representativo e participativo, os Conselhos possuem o dever de atuação enquanto planejadores e fiscalizadores da implementação de políticas de atendimento pautadas nos direitos inerentes à pessoa humana. Portanto, a política de atendimento é um componente importante no processo de atendimento integral a crianças e adolescentes, pois deve promover segundo as diretrizes e deliberações dos conselhos gestores ações articuladas e planejadas para enfrentar os desafios naquilo que constitui a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes (SOUZA, 2016) (citado por CUSTÓDIO; MARTINS, 2020).³²

A política de atendimento é um componente importante no processo de atendimento integral a crianças e adolescentes, pois ela deve garantir que todas as ações voltadas para a infância e juventude estejam de acordo com as diretrizes e deliberações dos conselhos gestores. Essas ações devem ser articuladas e planejadas para enfrentar os desafios na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Os conselhos têm um papel importante na construção de uma política de atendimento que seja inclusiva e eficiente, garantindo que as crianças e adolescentes tenham acesso a serviços públicos de qualidade, como saúde, educação, assistência social e lazer, entre outros.

2.3.1 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), é um órgão colegiado do governo brasileiro responsável por formular políticas públicas e fiscalizar ações relacionadas à promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente. Criado em 1991 pela Lei nº 8.242/91, o CONANDA é composto por representantes de diversos ministérios, além de membros da sociedade civil e de entidades não governamentais ligadas à infância e à juventude.

³² CUSTÓDIO, Andre Viana; MARTINS, Matheus Denardi Paz. As atribuições dos conselhos de direitos na formulação de políticas públicas para infância. **Conhecimento & Diversidade**, Niterói, v. 12, n. 28, p. 86 –98 set./dez. 2020.

Houve uma alteração na composição³³ do CONANDA após a publicação do Decreto 10.003/19. De acordo com o artigo 78 deste decreto, o conselho passou a ser composto por 18 conselheiros titulares e 18 suplentes, sendo nove representantes do Poder Executivo e nove representantes de entidades não governamentais que possuem atuação nacional na promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes.³⁴

Essa mudança na composição do CONANDA pode ter implicações na forma como o conselho exerce suas atribuições e na representatividade das diferentes vozes na defesa dos direitos da criança e do adolescente. As implicações da mudança na composição do CONANDA podem incluir uma possível diminuição na representatividade das entidades não governamentais que atuam na promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, uma vez que o número de representantes dessas entidades foi reduzido pela metade.

No entanto, é importante lembrar que o CONANDA ainda é um órgão colegiado importante na defesa dos direitos da criança e do adolescente, e que a atuação dos conselheiros e das entidades representadas pode continuar a promover políticas públicas e ações em benefício da infância e juventude no país.

Entre as atribuições do CONANDA estão a formulação e proposição de diretrizes da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o acompanhamento da execução dessa política, o estabelecimento de normas gerais para a formação de conselhos dos direitos da criança e do adolescente em todo o país, a aprovação de planos nacionais, estaduais e municipais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e a fiscalização da execução das políticas públicas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Além dessas atribuições, o CONANDA também é responsável por estabelecer critérios para a destinação de recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, elaborar e propor políticas e programas de proteção dos direitos da criança e do adolescente em situação de risco, realizar estudos e pesquisas sobre temas relacionados aos direitos da criança e do adolescente, promover a participação da sociedade civil na defesa dos direitos da criança e do adolescente, realizar conferências e encontros para debater e propor políticas públicas em defesa dos direitos da criança e do adolescente, entre outras.

³³ Anteriormente, o conselho era composto por 28 conselheiros titulares - 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não governamentais que possuem atuação nacional na promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes - e 28 suplentes.

³⁴ SANTOS, Gabriel Mendes dos. **As modificações promovidas pelo Decreto nº 10.003/2019 na dinâmica de participação social do Conselho Nacional do Direito das Crianças e Adolescentes**. 2021. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/30285/1/2021_GabrielMendesDosSantos_tcc.pdf>. Acesso em: 12 de jan. de 2023

O CONANDA desempenha um papel importante na proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, trabalhando em conjunto com outros órgãos e instituições governamentais e não governamentais para garantir que esses direitos sejam respeitados e que crianças e adolescentes tenham uma vida digna e segura.

2.3.2 Conselho de Direitos da criança e do adolescente no nível estadual

Os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos que têm a mesma finalidade dos Conselhos Municipais e Nacional, mas em nível estadual. Assim como nos demais conselhos, o Conselho Estadual é composto por representantes do governo e da sociedade civil, que têm a responsabilidade de formular, implementar e avaliar políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes no âmbito estadual.

Os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente são responsáveis por coordenar, supervisionar e orientar os Conselhos Municipais de seus respectivos estados, além de exercer as atribuições que lhes são conferidas por lei. A sua principal função é a de estabelecer políticas públicas que assegurem os direitos das crianças e adolescentes em âmbito estadual, bem como fiscalizar e monitorar as ações do governo nessa área.³⁵

Entre as atribuições dos Conselhos Estaduais, destaca-se também o importante papel de gerir e fiscalizar o Fundo Estadual Para Crianças e Adolescentes do seu respectivo estado.³⁶

2.3.3 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

A descentralização das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente coloca o município como protagonista na construção e implementação dessas políticas. Nesse contexto, o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA) é um instrumento fundamental para a promoção e proteção dos direitos desse grupo.

³⁵ GOVERNO DO TOCANTINS. **Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA**. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/cidadaniaejustica/conselho-estadual-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-cedca/6e4g2bzj55rv>>. Acesso em: 12 de jan. de 2023

³⁶ GOVERNO DA BAHIA. Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. **Conselho Estadual da Criança e do Adolescente - CECA**. Disponível em: <<http://www.justicasocial.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=96>>. Acesso em: 13 de jan. de 2023

O CMDCA é responsável pela formulação e definição das diretrizes da política pública de atendimento ao público infanto-juvenil, bem como por acompanhar e participar da elaboração e execução dos planos e leis orçamentárias. Além disso, é responsável por zelar pelo princípio da prioridade absoluta e fiscalizar e acompanhar os atendimentos feitos pelo Conselho Tutelar, com o intuito de analisar violações ou ameaças ao descumprimento dos direitos, encaminhamentos e reparações realizadas.

A participação da sociedade civil é fundamental para o funcionamento e efetividade dos CDCA nos três níveis federativos. Através de audiências públicas, consultas populares e outras formas de participação, a sociedade civil pode contribuir para a elaboração e controle das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, garantindo a promoção e proteção dos direitos desse grupo.

A participação social configura o direito de interferência na gestão das políticas públicas, contribuindo para a ampliação do debate, para a construção de alternativas e, em consequência, para melhorar a qualidade das decisões, bem como de exigir transparência e prestação de contas, consubstanciando o controle. Implica, porém, informação, empenho e persistência da própria sociedade e admissão de sua corresponsabilidade na solução de muitos problemas (o que não quer dizer substituir aqueles que recebem um mandato popular com responsabilidade de implementar ações que respondam às necessidades sociais). Depende, também, que os poderes públicos tratem com isenção os processos de constituição das instâncias participativas.(ABRINQ, 2015)³⁷

Apesar da legislação brasileira ser avançada na distribuição de competências entre os órgãos governamentais, entidades da sociedade civil, poderes legislativo e judiciário, entre outros, é importante destacar que o orçamento ainda é um pilar que precisa ser compreendido e utilizado de maneira adequada para a proteção das crianças e adolescentes.

Em resumo, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm um papel fundamental na construção e implementação de políticas públicas para esse grupo e a participação da sociedade civil é essencial para a efetividade dessas políticas.

³⁷ ABRINQ, Fundação. **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2º ed. São Paulo, 2015. p. 11-12. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abrinq/caderno_cmdca_apoio_a_execucao_abrinq_2015.pdf>. Acesso em: 13 de jan. de 2023

*“Cabe a cada um de nós exigir seu cumprimento
buscando autoridades; intimando o parlamento,
para que o eca não seja reclames de quem verseja,
palavra lança ao vento”*

Cordel do Estatuto da Criança e Adolescente - Manoel Messias Belizario Neto

3. ORÇAMENTO PÚBLICO E OS FUNDOS ESPECIAIS: O PAPEL DO FUNDO NACIONAL PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE

Os direitos da criança e do adolescente devem integrar as previsões de despesa do orçamento público, considerando o entendimento de que cabe ao Estado, em todas suas esferas, a implementação das políticas públicas que cuidem dos interesses desse grupo social. Será buscada a compreensão, de modo geral, do orçamento público, dos fundos especiais e, por fim do Fundo Nacional para Criança e Adolescente, entendendo seu papel redistributivo para o equilíbrio social.

3.1 ORÇAMENTO E O ATENDIMENTO AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS VOLTADOS À INFÂNCIA E JUVENTUDE

3.1.1 O custo dos direitos e as funções do Orçamento Público

Os direitos da criança e do adolescente, assim como qualquer outro direito humano, têm custos associados a eles. Para garantir que esses direitos sejam efetivamente implementados, é necessário que haja um investimento adequado em políticas públicas voltadas para a infância e juventude.

Para Holmes e Sustain (2019, apud JAMBERSI; OLIVEIRA, 2020), as liberdades civis e políticas ou os direitos sociais dependem de uma saudável condição fiscal. Esses autores consideram que direitos fundamentais são bens públicos, pois são serviços sociais financiados pelos contribuintes administrados pelo governo com o objetivo de aperfeiçoar o bem-estar coletivo. Os autores igualam os direitos de liberdade frente à intromissão indevida estatal ao direito de ser assistido pelo Estado, pois ambos são implementados por autoridades públicas que recorrem ao tesouro público e dispõem de um poder discricionário para interpretar esses direitos e protegê-los.³⁸

Holmes e Sunstein, no livro *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*, argumentam que as liberdades civis e políticas, os direitos sociais, como os direitos

³⁸ HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF - Martins fontes, 2019. In: JAMBERSI, Karoline Strapasson; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. Orçamento para os direitos das crianças e adolescentes em Curitiba: plano e execução. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 10, n. 1 p.223-243, 2020.

das crianças e adolescentes, são bens públicos financiados pelo Estado e que sua implementação depende de uma condição fiscal saudável. Eles também sugerem que o Estado desempenha um papel crucial na proteção desses direitos e que a alocação de recursos públicos é fundamental para garantir a realização dos mesmos.

Dessa forma, o estudo do orçamento público é fundamental para compreender a política social e a intervenção do Estado na economia e na sociedade.³⁹ Ele permite mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico e entender os interesses envolvidos na alocação dos recursos públicos. Além disso, a compreensão de que todos os direitos possuem custos para o Estado aumenta a importância dos estudos sobre o orçamento público, principalmente quando se trata da população infanto-juvenil.

O orçamento público, de acordo com Ricardo Torres, tem três funções básicas: a política, a econômica e a reguladora.⁴⁰

A função política do orçamento está relacionada à relação entre os Poderes do Estado e a separação de poderes. É através do orçamento que o Poder Legislativo exerce seu papel de fiscalização do Poder Executivo, definindo os recursos que serão destinados às políticas públicas e avaliando a sua execução.

A função econômica do orçamento está relacionada ao controle dos gastos públicos e ao equilíbrio fiscal. É através do orçamento que se define quais serão as prioridades de investimento do Estado, e a alocação de recursos deve ser feita de forma a garantir a eficiência e a efetividade na aplicação dos recursos.

Por fim, a função reguladora do orçamento está relacionada à gestão dos recursos públicos. É através do orçamento que se estabelecem as normas e procedimentos para a execução das despesas, garantindo a transparência e a efetividade na gestão dos recursos públicos.

No caso dos direitos da criança e do adolescente, o orçamento público é fundamental para garantir a implementação das políticas de proteção e promoção desses direitos. Sem recursos adequados, é impossível oferecer serviços de qualidade e com abrangência necessária para atender todas as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, bem como para evitar a corrupção e o mau uso dos recursos públicos.

³⁹ SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o Financiamento das políticas sociais. *Serv. Soc. Rev.*, Londrina, V. 14, N.2, P. 04-22, Jan./Jun. 2012. p.7.

⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, volume V: o orçamento na Constituição. 3º ed. revista e atualizada - Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

Augustinho Vicente Paludo, por sua vez, compreende que o orçamento possui três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora.⁴¹

A função alocativa diz respeito ao oferecimento de bens e serviços que não seriam ofertados pelo mercado de forma eficiente. Nessa função, o Estado cria condições para que os bens privados sejam oferecidos e atua no provimento de serviços públicos, dessa forma, é importante que o governo aloque recursos para programas e políticas que visem garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, tais como saúde, educação, proteção e assistência social.

Já a função distributiva tem como objetivo reduzir as desigualdades de renda por meio da tributação e de transferências de renda para parcelas vulneráveis da população. Assim, o Estado busca reduzir a pobreza e promover a inclusão social, distribuindo os recursos públicos de forma equitativa entre as diferentes regiões e grupos sociais, garantindo assim que todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua origem ou condição social, tenham acesso aos serviços e benefícios a que têm direito.

Por fim, a função estabilizadora envolve a aplicação de políticas econômicas que visam ao ajuste de preços, empregabilidade e equilíbrio monetário, assegurando a estabilidade econômica, política e social. O Estado pode adotar medidas como controle da inflação, ajuste fiscal e política monetária para manter a estabilidade econômica do país.

Uma vez que a estabilidade financeira do Estado é fundamental para garantir a continuidade e a sustentabilidade das políticas públicas. Um Estado financeiramente instável pode ter dificuldades em manter programas e políticas voltadas para crianças e adolescentes, o que pode comprometer a efetivação dos seus direitos a longo prazo.

As funções do orçamento público (política, econômica, reguladora, alocativa, estabilizadora e distributiva) são elementos importantes para a definição das leis orçamentárias. Cada uma dessas funções representa um objetivo específico que o orçamento deve buscar alcançar, e a forma como as prioridades são estabelecidas em cada uma dessas funções influencia diretamente na elaboração das leis orçamentárias.

3.1.2 As três leis orçamentárias que regem o planejamento financeiro do Estado

As políticas públicas e o orçamento estão intimamente relacionados, uma vez que as políticas públicas são implementadas por meio do orçamento, que define as despesas e

⁴¹ PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 4-5.

receitas do governo para um determinado período de tempo. Portanto, as leis orçamentárias são essenciais para a alocação de recursos necessários para a implementação de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Os direitos dependem do governo, ou seja do Estado, deve-se acrescentar uma consequência lógica rica em implicações: os direitos custam dinheiro e não podem ser protegidos nem garantidos sem financiamento e apoio públicos (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p.12).⁴²

O orçamento público no Brasil é composto por três planejamentos interdependentes, presente na Constituição Federal de 1988 nos artigos 165 a 169, é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis orçamentárias autorizam os programas governamentais e proíbem os que não estiverem contemplados.⁴³

O projeto de lei do PPA define as prioridades do governo para um período de quatro anos. É um plano de investimentos que deve estar em consonância com todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (artigos 48 e 165, § 4º)⁴⁴. No âmbito federal, o PPA opera como planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do país e da estabilidade econômica.⁴⁵

A LDO contém as metas e prioridades da Administração Pública federal para o ano seguinte, com base nas definições do PPA, orientando também a elaboração da LOA. Ou seja, a lei de diretrizes orçamentárias escolhe, dentre os programas presentes no plano plurianual, quais serão prioritários na execução do orçamento do ano subsequente.

Conforme o artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO é responsável pelo equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, além de outras condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

Já a Lei Orçamentária Anual prevê a receita e fixa a despesa, evidenciando a política econômica-financeira e o programa de trabalho do governo (artigo 2º, caput, Lei nº 4.320/64). Ela compreende três orçamentos diferentes (artigo 165, §5º, CF): o orçamento fiscal, referente aos três Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta,

⁴² HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos; tradução de Marcelo Brandão Cipolla**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.p. 12

⁴³ FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4 ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 110.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 735-736.

⁴⁵ FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4 ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 115.

incluindo fundações instituídas pelo Poder Público⁴⁶; o orçamento de investimento de estatais, nas quais a União possui maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, que compreende as receitas de contribuições e as despesas destinadas à previdência social, à saúde e à assistência social.⁴⁷

Uma vez previstas as metas e ações estabelecidas nos planos decenais no PPA e realizada a indicação das ações governamentais voltadas para as crianças e adolescentes que serão executadas prioritariamente na LDO, cabe à LOA materializar, com dotação orçamentária específica, os recursos que serão alocados em cada ação (BRASIL, 2020, p.69).⁴⁸

O Planejamento Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são leis ordinárias essenciais, que exigem aprovação simples em ambas as casas parlamentares, conforme disposto nos artigos 47, 48 (incisos II e IV) e 166 (§7º) da Constituição Brasileira. A Constituição também limita a matéria que pode ser tratada por essas leis, conforme o artigo 165, e restringe a capacidade do legislativo de alterar o seu conteúdo, nos termos do artigo 166, §3º e §4º.

Essas leis são instrumentos fundamentais para o planejamento do Estado, a orientação da política econômica e a gestão administrativa. No entanto, elas tendem a apresentar conteúdo geral e abstrato. A LOA, por exemplo, estabelece regras para a abertura de créditos especiais e operações de crédito, enquanto a LDO define diretrizes de empenho e normas para a limitação de empenho.⁴⁹

O conhecimento das responsabilidades compartilhadas pelos poderes e entes federativos, bem como do ciclo orçamentário, é fundamental para analisar o incentivo das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm responsabilidades compartilhadas na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o que inclui a elaboração e execução de políticas públicas para essa população.

⁴⁶ FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4 ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 115.

⁴⁷ ALMEIDA, Riezo Silva. Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 10 – n. 35, p. 205-233 – jul./dez. 2011.

⁴⁸ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente /Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2020. p.69.

⁴⁹ CALCIOLARI, Ricardo Pires. **O Orçamento da Seguridade Social e a efetividade dos Direitos Sociais**. Dissertação. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Departamento de Direito do Trabalho e Seguridade Social. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-11112011-115426/publico/Mestrado_Ricardo.pdf>. Acesso em: 16 de jan. de 2023

Além disso, os princípios orçamentários previstos constitucionalmente orientam a necessidade de eficiência em todas as etapas do processo orçamentário, desde a elaboração até o controle.

Esses princípios incluem a legalidade, que exige que todas as despesas públicas sejam previstas em lei; a unidade, que determina que o orçamento seja uno e abranja todas as receitas e despesas do Estado; a universalidade, que determina que todas as receitas e despesas sejam incluídas no orçamento; a anualidade, que exige que o orçamento seja elaborado anualmente;

Também incluem a proibição de estorno de verbas, que impede que os recursos orçamentários sejam utilizados para finalidades diferentes das previstas; a não vinculação da receita de impostos, que impede que os recursos orçamentários sejam destinados a finalidades específicas; a exclusividade, que determina que o orçamento seja exclusivo para as despesas públicas; o equilíbrio, que exige que as receitas e despesas estejam equilibradas; a programação, que determina que as despesas sejam programadas de forma a atender às metas estabelecidas; e a especialização, que determina que as despesas sejam classificadas por função e subfunção para facilitar a análise e o controle da execução orçamentária.

Outrossim, as leis orçamentárias têm uma relação direta com a diminuição da vulnerabilidade social das crianças e adolescentes, uma vez que definem o montante de recursos financeiros que serão destinados para a implementação de políticas públicas que visem atender as necessidades desses grupos.

Na medida em que crianças e adolescentes não são atendidos em questões fundamentais, principalmente na área da saúde e educação, os riscos a que estão expostos, aumenta ainda mais a probabilidade de vivenciarem uma condição de vulnerabilidade social (TELLES; SUGUIHIRO; BARROS, 2011).⁵⁰

Quando crianças e adolescentes não recebem atendimento adequado em áreas fundamentais, como saúde e educação, aumenta significativamente a probabilidade de eles experimentarem condições de vulnerabilidade social. Esses riscos podem ter um impacto duradouro em sua vida, afetando não apenas seu bem-estar físico e emocional, mas também seu desenvolvimento cognitivo e socioeconômico.

Lameia (2017, p.6-21, apud JAMBERSI; OLIVEIRA, 2020) ressalta a importância do uso dos recursos públicos para o bem-estar e inclusão de crianças e adolescentes. Situações de vulnerabilidade social intensificam o processo de autoexclusão, vergonha, humilhação e baixa autoestima,

⁵⁰ TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko; BARROS, Mari Nilza Ferrari de. **Os Direitos De Crianças E Adolescentes Na Perspectiva Orçamentária**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 105, p. 50-66, jan./mar. 2011.

estreitando o horizonte social que termina em piores situações de vida. O entendimento acerca da proteção desse grupo envolve estudos multidimensionais acerca de seu bem-estar em diferentes práticas de desenvolvimento da ação social.⁵¹

Um ponto interessante de se observar é que, a execução do orçamento público muitas vezes não é garantida, mesmo com toda a estruturação orçamentária existente. A falta de vinculação legal dos governos para executar a previsão orçamentária vigente é um dos principais problemas que dificultam a efetividade das políticas públicas.

Maria Arretche destaca essa questão ao distinguir dois tipos de políticas descentralizadas na gestão das políticas sociais:

- (1) reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas.
- (2) não reguladas: aquelas nas quais a execução das políticas (policy-making) está associada à autonomia para tomar decisões (policy decision-making) (LAMEIA, 2017-2015 citado por JAMBERSI; OLIVEIRA, 2020).⁵²

No caso das políticas reguladas, a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas. Nesse caso, a execução do orçamento está mais vinculada às políticas nacionais e é mais controlada pelo governo federal.

Por outro lado, no caso das políticas não reguladas, a execução das políticas está associada à autonomia para tomar decisões. Nesse caso, os governos subnacionais têm mais liberdade para definir as prioridades e a alocação de recursos para as políticas públicas, o que pode ser positivo em termos de adaptação às necessidades locais. No entanto, essa autonomia também pode levar a desigualdades na distribuição de recursos e na efetividade das políticas, especialmente em regiões com menor capacidade fiscal.

A falta de vinculação legal para execução do orçamento público é um desafio para a efetividade das políticas públicas, especialmente em regiões com menor capacidade fiscal. A distinção entre políticas reguladas e não reguladas também é importante para entender como

⁵¹ LAMEIA, Gonzalo de Castro. El impacto relacional de la pobreza en la infancia y la adolescencia: aportes desde el análisis del bienestar y los derechos de la infancia en España 2007-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Curitiba**, v. 6, n. 1, p. 6-21, jan./abr. 2017. In: JAMBERSI, Karoline Strapasson; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. Orçamento para os direitos das crianças e adolescentes em Curitiba: plano e execução. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 10, n. 1 p.223-243, 2020

⁵² ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e Igualdade territorial: Uma contradição em termos– **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnfF/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 16 de mar. de 2023

as políticas públicas são executadas e quais os desafios para sua efetividade.

O professor Andreas Krell, igualmente discute a autonomia de implementação do orçamento:

Os agentes do Poder Executivo nos três níveis federativos não são obrigados a aplicar os recursos financeiros previstos pela lei orçamentária para determinadas tarefas e serviços sociais. Como consequência, muitos governantes interpretam a aprovação do Legislativo à sua proposta orçamentária não como imposição, mas simples autorização para gastar dinheiro nas respectivas áreas.(KRELL, 2002, p.100)⁵³

Compreende-se, então, que o orçamento autorizativo, previsto nas leis orçamentárias estabelece apenas um limite máximo de gastos, permitindo que o poder executivo tenha certa margem de manobra para adaptar os gastos às necessidades do momento, sem precisar solicitar uma nova autorização legislativa a cada vez que surgir uma nova demanda. Isso pode ser considerado uma vantagem, pois permite que o poder executivo tenha mais flexibilidade na gestão dos recursos públicos, podendo adequá-los às prioridades e demandas da sociedade e do governo.

Por outro lado, essa flexibilidade também pode gerar críticas em relação à transparência e à prestação de contas, pois pode ser difícil para a sociedade e o poder legislativo controlar os gastos e avaliar se os recursos estão sendo utilizados de forma eficiente e eficaz. Além disso, pode haver o risco de subutilização dos recursos, caso o poder executivo não utilize todo o montante autorizado, o que pode ser visto como uma falta de responsabilidade com o dinheiro público.

Assim, a garantia dos direitos de crianças e adolescentes passa pela priorização desses direitos no orçamento público e pela destinação de recursos específicos para ações que buscam atender às suas necessidades. Os fundos especiais podem ser uma ferramenta importante para complementar as ações do Estado e garantir a efetividade dessas políticas, promovendo o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

3.2 FUNDOS PÚBLICOS: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA, TIPOS E CARACTERÍSTICAS

Como visto anteriormente, as políticas públicas para serem concretizadas precisam estar presentes no orçamento público em leis como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes

⁵³ KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. 1ª- edição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.100.

Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, entender as orientações constitucionais e legislativas, as previsões orçamentárias e a correta destinação e aplicação dos recursos é fundamental para a satisfação do princípio da prioridade absoluta da população infanto-juvenil.

Daí surge, a criação de fundos especiais como uma forma de gerir recursos para a finalidade específica para a qual foram arrecadados, como o Fundo Nacional para Criança e Adolescente. Ocorre mediante autorização legislativa, que confere à unidade administrativa responsável o direito legal de arrecadar e manter em conta própria as receitas arrecadadas, sem que haja a necessidade de recolher os recursos ao caixa único ou ao tesouro. Esses recursos podem ser utilizados para as despesas orçamentárias necessárias para a realização dos objetivos ou serviços que a unidade administrativa tem a responsabilidade de executar.

Os Fundos especiais representam uma forma de tornar certa a destinação desses recursos para áreas entendidas de especial relevância, como é o caso da promoção dos direitos de crianças e adolescentes.(BRASIL, 2020)⁵⁴

Os fundos especiais não possuem personalidade jurídica própria, ou seja, não são considerados entidades autônomas e não podem ser tratados como pessoas jurídicas. No entanto, de acordo com o inciso XI do Anexo I da Instrução Normativa nº 2.119/2022 da Receita Federal, é exigida a inscrição desses fundos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).⁵⁵

Essa exigência se deve ao fato de que os fundos especiais, apesar de não serem pessoas jurídicas, devem possuir uma identificação fiscal para fins de arrecadação, controle e acompanhamento de suas atividades. Dessa forma, a inscrição no CNPJ permite que os órgãos competentes possam identificar e controlar as receitas e despesas dos fundos especiais, bem como verificar o cumprimento das normas e legislação aplicáveis.

Osvaldo Maldonado Sanches, divide os fundos em três categorias centrais: fundos especiais - normalmente, possuem características definidas em leis e podem ser de natureza contábil e financeira, não dotados de personalidade jurídica⁵⁶; fundos atípicos - criados por normas de ordem superior, mas que não se encaixam nas espécies de fundos especiais (fundos

⁵⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente /Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2020.

⁵⁵ BRASIL. **Instrução Normativa RFB Nº 2119**, De 06 De Dezembro De 2022. (Publicado(a) no DOU de 08/12/2022, seção 1, página 188). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=127567#2392777>>. Acesso em: 16 de jan. de 2023

⁵⁶ CONCLA, **IBGE.131-7**. Fundo Público da Administração Direta Federal. Disponível em :<<https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2021/33829-2021-131-7-fundo-publico-d-a-administracao-direta-federal>>. Acesso em: 16 de mar. de 2023

de repartição de receitas, fundos de redefinição de fontes, fundos de instrumentalização de transferências, fundos de incentivos fiscais e fundos por designação); e, os fundos rotativos - são receitas próprias, mas que não se destinam a custeio ou investimento, e sim a geração de novos recursos utilizados nas suas atividades.⁵⁷

Heilio Kohama também classifica os fundos especiais em três categorias:

a) fundos especiais de despesas, que não possuem natureza jurídica e possuem maior autonomia financeira, já que as receitas⁵⁸ são geradas no âmbito de atuação do órgão ou unidade administrativa para a realização de objetivos de seu interesse.

b) fundos especiais de financiamento, também denominados de fundos rotativos, não possuem personalidade jurídica e são administrados por uma instituição financeira oficial ou vinculada à administração pública. Suas receitas⁵⁹ vinculam-se à execução de programas de empréstimos e financiamentos a entidades públicas ou privadas.

c) fundos de natureza contábil, a lei que institui o fundo estabelece as normas de captação e utilização dos recursos financeiros, da mesma forma que orienta a movimentação e distribuição para a execução dos objetivos, como, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização Dos Profissionais da educação (FUNDEB).⁶⁰

Essas classificações são importantes para permitir uma melhor compreensão dos fundos especiais e das suas finalidades específicas, bem como para facilitar a sua gestão e controle por parte do poder público e da sociedade.

A Constituição Federal consagrou algumas normas norteadoras sobre os fundos. A primeira, é a definição de que a programação dos fundos devem integrar o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social (art.165, §5º, I e III). A segunda, é que cabe à lei complementar estabelecer as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos (art.165, §9º, II).

A criação de fundos por meio de lei coíbe extrapolções do Poder Executivo que, no afã de efetivar suas políticas, pode dar ensejo a subterfúgios da execução do orçamento, usando os Fundos como

⁵⁷ SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo130.pdf>>. Acesso em: 22 de mar. de 2023

⁵⁸ Entre as receitas destacam-se: receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes, contribuições de pessoas físicas e jurídicas, multas de natureza não tributária e juros e depósitos bancários.

⁵⁹ Contam com as seguintes receitas: juros bancários, multas e juros de mora de natureza tributária, receitas diversas, amortização de empréstimos, transferência de capital e contribuições ou auxílios de pessoas físicas e jurídicas.

⁶⁰ KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 169 a 170.

justificativa.(NUNES,2008)⁶¹

Em sequência, O art. 167 da Constituição Federal estabelece diversas regras importantes para o processo orçamentário, como a exigência de detalhamento da programação dos fundos especiais na Lei Orçamentária Anual (LOA), a proibição do remanejamento ou transferência de recursos desses fundos sem autorização legislativa e a vedação da criação de fundos por outro meio que não seja por lei.

Além disso, o inciso IV deste artigo trata do princípio da não vinculação da receita de impostos, que somente pode ocorrer por determinação expressa da Constituição Federal. Já as receitas de outras espécies de tributos podem ser vinculadas por meio de leis ordinárias.

A não afetação prévia da receita de impostos tem importante finalidade no sistema orçamentário: liberdade ao elaborador das políticas públicas, possibilitando a alocação de recursos, segundo critérios e escala de prioridades estabelecidos em função do planejamento, de modo a se chegar a um orçamento-programa que reflita necessidades adequadas no tempo e no espaço, em face da realidade cambiante de cada ente governamental. (FURTADO, 2014, p.95)⁶²

A competência para legislar sobre normas gerais em matéria de direito financeiro é da União, conforme previsto no art. 24, inciso I e no parágrafo 1º da CF/88. Com base nessa competência, a Lei Geral de Orçamentos (Lei nº 4.320/64) foi recepcionada pela Constituição como lei complementar, nos termos do art. 163, inciso I da CF/88.

Dessa forma, a Lei 4.320/64, apesar de ter sido editada antes da Constituição de 1988, ainda é uma importante norma que estabelece princípios e regras para a elaboração, aprovação, execução e avaliação do orçamento público no Brasil, e que deve ser observada pelos gestores públicos em todos os níveis de governo.

Nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto, a lei orçamentária é a lei mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição.⁶³ Por ser a que mais influencia no destino da coletividade.

Desde sua edição, a nossa Lei Geral de Orçamentos representou um passo significativo na direção do aperfeiçoamento do processo orçamentário, da contabilidade pública e, de modo geral, das finanças públicas no Brasil. Contribuiu decisivamente para introduzir e consolidar importantes balizas que até hoje vigoram em nossas finanças públicas, como é o caso, por

⁶¹ NUNES Cleucio Santos. **Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. Coordenador José Maurício Conti.- São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2008.

⁶² FURTADO, J.R. Caldas. Direito financeiro. 4ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 95.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **ADI-MC 4048-1/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, j.15.05.2008, p.92. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 03 de fev. de 2023

exemplo, dos princípios orçamentários da universalidade (arts. 2º a 4º), anualidade (arts. 2º, 34 e 35) e exclusividade (art. 2º); das etapas de realização dos gastos públicos (arts. 58 a 70); da definição do regime jurídico dos créditos adicionais (arts. 40 a 46).(NETO, 2017)⁶⁴

Entre os dispositivos da Lei 4.320/64, o art. 2º, §2º merece destaque por estabelecer a obrigatoriedade da elaboração de quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais.

O quadro demonstrativo da receita é um documento que apresenta a estimativa da arrecadação de receitas do orçamento, discriminando as fontes de recursos, os valores previstos e as expectativas de arrecadação para o exercício financeiro. Já o plano de aplicação dos fundos especiais é um documento que estabelece as diretrizes e prioridades de aplicação dos recursos dos fundos especiais, indicando as ações e programas que serão financiados com esses recursos.

A elaboração desses documentos é importante para garantir a transparência na execução do orçamento, permitindo que a sociedade possa acompanhar a destinação dos recursos públicos para as políticas voltadas para crianças e adolescentes. Além disso, a elaboração dos quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais também é fundamental para o controle interno e externo da execução orçamentária, permitindo que sejam identificadas eventuais irregularidades ou desvios de recursos.

Outras normas importantes, presentes na mesma lei, sobre a execução orçamentária e financeira são os arts.71 a 74:

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.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo,

⁶⁴ NETO, Celso de Barros Correia. **50 anos da Lei n. 4.320/64: o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil**. Grandes Eventos do IDP: Fórum 50 anos da Lei geral dos orçamentos lei nº 4.320 . / Organizadores: Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. – Brasília: IDP, 2017. p.26 Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2330/1/Grandes%20Eventos_Forum%2050%20anos%20Lei%20geral%20orcamento_Gilmar%20Mendes.pdf> Acesso em: 10 de fev. de 2023

elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.⁶⁵

O artigo 71, conceitua o fundo especial como 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.⁶⁶ Pode-se encontrar lei que trata da instituição de um Fundo, nas esferas federal, estadual e municipal.

Já o artigo 72, coloca que a aplicação das receitas obedecerá a estipulação presente na lei orçamentária anual, ou seja, toda autorização de gasto terá previsão orçamentária e um plano para alcançar os fins estabelecidos. Quer dizer, deve respeitar a Constituição Federal (art.165, §5º, I) e o princípio orçamentário da legalidade.

Seguindo para o artigo 73, a receita obtida pelo Fundo durante determinado exercício pode passar para o exercício seguinte, não voltando para o erário público, se sua instituição não estabelecer um prazo final.⁶⁷ Na mesma linha segue o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF) quando determina que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados para atender exclusivamente o objeto de sua vinculação, mesmo que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

O artigo 74, por sua vez, é considerada derogada por doutrinadores como Sanches⁶⁸ visto que, no contexto atual, os fundos se incluem no orçamento da união como os demais programas e projetos. Estão sujeitos às normas referentes à execução orçamentária previstas na Lei de Orçamento, e que o controle da execução orçamentária cabe ao Poder Legislativo e será realizado com o apoio do Tribunal de Contas. No entanto, é permitido normas próprias de controle, prestação e tomada de contas que não suprima a competência dos Tribunais de Contas.

Os fundos especiais são uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, que determina que todas as receitas e despesas públicas devem ser geridas em um único caixa (Tesouro Nacional). Isso significa que todas as receitas arrecadadas pelos órgãos públicos devem ser repassadas ao Tesouro, e as despesas devem ser executadas por meio de dotações orçamentárias previstas na lei orçamentária anual.

No entanto, as receitas arrecadadas pelos fundos não são repassadas diretamente ao

⁶⁵ BRASIL. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 10 de fev. de 2023

⁶⁶ *Idem*

⁶⁷ FERNANDES, Regis. **Curso de Direito financeiro**. 8 ed. São Paulo-Malheiros, 2019 p. 312

⁶⁸ SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal**. p.653. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo130.pdf>>. Acesso em: 11 de mar. de 2023

Tesouro, mas sim depositadas em contas bancárias específicas vinculadas ao fundo especial. A gestão desses recursos é feita de forma autônoma e em conformidade com as leis e regulamentos específicos que regem o fundo.⁶⁹

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também traz disposições relevantes sobre os fundos especiais. O art. 1º, §3º, I, “b” da LRF estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, demonstrando a origem dos recursos para seu custeio.

Além disso, o art. 50, I e II da LRF determina que todo fundo especial deve ter registro próprio da disponibilidade caixa com demonstrações contábeis e a identificação dos recursos individualizados. Isso significa que os fundos devem ter uma gestão financeira e contábil adequada e transparente, permitindo o controle das operações e a verificação do cumprimento de suas finalidades.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21), como previsto no art. 1º, inciso II, também é aplicável aos fundos especiais. Assim como outras leis e normas específicas que regulam a gestão dos recursos públicos, por exemplo a Lei nº 13.019/14, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (art. 27, §1º e art. 59, § 2º).

Em síntese, os atributos basilares dos fundos especiais são: receitas especificadas em lei, gastos vinculados à realização de objetivos específicos do fundo, vinculação do fundo a um órgão da administração direta, aplicação dos recursos por meio de dotações consignadas na Lei Orçamentária, utilização de contabilidade integrada ao órgão orçamentário que integra, normas próprias de aplicação, emprego de meios adicionais de controle, preservação dos saldos do exercício financeiro.

Assim como o orçamento público, os fundos especiais também são fiscalizados pelos órgãos de controle interno e externo, como o Tribunal de Contas, que verifica a regularidade e a conformidade da gestão dos recursos públicos.

3.3 FUNDO NACIONAL PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE

Os fundos especiais podem ser uma importante fonte de recursos destinados às políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, desde que sejam criados e

⁶⁹ KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 168.

implementados de forma adequada e sem eximir o Poder Público de sua responsabilidade de formular e executar políticas sociais públicas para essa população com recursos provenientes do orçamento dos mais diversos setores da administração.

A Lei nº 8.242/91 foi responsável por instituir o Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA), um fundo público especial destinado a arrecadar e gerir recursos para programas, projetos e ações voltados à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Para regulamentar a atuação do FNCA, foram criados dois decretos: o nº 9.579/18 e o nº 10.003/19. O primeiro estabelece as normas para a gestão, o monitoramento e a avaliação dos recursos do FNCA, enquanto o segundo dispõe sobre as transferências de recursos do fundo para estados, municípios e o Distrito Federal.

Os princípios do FNCA estão presentes no primeiro artigo do Título IV do Decreto nº 9.579/18 e são: descentralização, participação da sociedade, universalidade, integralidade, prioridade absoluta, transparência, eficiência e efetividade na gestão dos recursos. Esses princípios orientam a aplicação dos recursos do FNCA em ações e programas destinados à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente em todo o território nacional.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado pela mesma Lei nº 8.242/91, é o responsável por estabelecer as diretrizes para a aplicação dos recursos do FNCA e pelas deliberações relacionadas à destinação desses recursos. As Resoluções 137/2010 e 194/2017 do CONANDA, por exemplo, tratam, respectivamente, da destinação de recursos para programas, projetos e ações voltados à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente em territórios indígenas e de remanescentes de quilombos, e da destinação de recursos para programas e ações que atendam crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

3.3.1 Das Receitas do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA)

O Decreto nº 9.579/18 dispõe sobre as receitas do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA). De acordo com o texto, o FNCA é constituído por receitas provenientes de dotações orçamentárias da União, de doações de pessoas físicas ou jurídicas, de convênios, de contratos, de acordos, de ajustes ou de outros instrumentos congêneres, bem como de rendimentos oriundos de sua aplicação no mercado financeiro. As doações poderão ser feitas

em dinheiro ou em bens móveis ou imóveis, e sua aceitação dependerá de prévia avaliação e autorização do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O decreto ainda prevê que o FNCA poderá receber recursos de fundos nacionais ou internacionais, de órgãos e entidades da administração pública, de organismos internacionais e de outras fontes, observados os termos e as condições de cada convênio, acordo ou instrumento congênere. Além disso, é estabelecido que as receitas do FNCA deverão ser depositadas em conta bancária específica, de titularidade do FNCA, e geridas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Por fim, o decreto estabelece que as receitas do FNCA deverão ser aplicadas na execução das políticas e dos programas nacionais e internacionais destinados à promoção, à proteção e à defesa dos direitos da criança e do adolescente, em conformidade com o Plano Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e as deliberações do CONANDA.

Existem dispositivos legais que estabelecem regras para as contribuições aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. O artigo 153 da Constituição Federal prevê que é competência da União instituir impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza, enquanto o artigo 154 estabelece que a União pode criar impostos não previstos na Constituição para atender a uma necessidade temporária ou urgente.

Por sua vez, o artigo 12, inciso I da Lei nº 9.250/95 prevê que as doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente podem ser deduzidas da base de cálculo do Imposto de Renda das pessoas físicas e jurídicas.

Sobre a essa espécie de receita, o ECA, estabelece que as doações incentivadas⁷⁰ aos Fundos devem ser integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecido os seguintes limites: para pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, 1% do imposto de renda devido apurado (art. 260, §1º); para pessoas físicas, 6% do imposto de renda apurado na Declaração de Ajuste Anual.

Ao destinar recursos a esses Fundos, os cidadãos e as empresas têm uma oportunidade de exercer participação social cidadã, pois decidem conscientemente que uma parte de seu IR será direcionada para ações definidas pela CF/88 como prioritárias, cuja execução e cujos resultados poderão acompanhar. Há de se despertar esse civismo tributário dos contribuintes, eis que o dever de pagar impostos transforma-se em ato de participação democrática no processo de execução de políticas públicas.⁷¹

⁷⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente /Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2020. p. 94.

⁷¹ *Idem*, p. 94.

A Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.311 de 28 de dezembro de 2012 (IN RFB nº 1.311/12) dispõe sobre os procedimentos a serem seguidos para que as doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente sejam dedutíveis do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas. De acordo com a instrução normativa, as doações podem ser feitas diretamente aos fundos estaduais, municipais ou ao Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente. Além disso, são definidos limites máximos de dedução, que variam de acordo com a natureza da pessoa jurídica ou física que faz a doação. A IN RFB nº 1.311/12 também estabelece as obrigações que os fundos devem cumprir para que possam receber as doações com dedução fiscal.

Dentre essas obrigações, previstas no art. 260-G do ECA, está a de manter uma conta bancária específica destinada exclusivamente a gerir os recursos do Fundo, bem como controlar as doações recebidas, identificando o doador e o valor doado.

Além disso, é necessário apresentar uma prestação de contas das receitas e despesas ao Conselho Fiscal do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como manter os documentos contábeis e fiscais relacionados às doações recebidas pelo prazo mínimo de cinco anos.

3.3.2 Planejamento do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA)

O planejamento orçamentário do FNCA percorre algumas etapas, e a primeira delas é o plano de ação. Esse documento de planejamento estratégico é elaborado pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, e deve estar em consonância com o Plano Plurianual (PPA) estabelecido pelo governo federal.

O plano de ação é fundamental para identificar as demandas sociais mais relevantes relacionadas à promoção dos direitos da criança e do adolescente, e assim direcionar os recursos do FNCA para as áreas que mais necessitam de investimento. Além disso, o plano de ação também estabelece metas, objetivos e indicadores de desempenho que serão utilizados para avaliar os resultados das ações financiadas pelo FNCA.⁷²

Para elaboração do plano faz-se necessário avaliar o funcionamento das políticas públicas, dos programas de atendimento, das ações e dos serviços que prestem atendimento ao público infanto-juvenil, lembrando que, em tese, quanto mais se investe em proteção básica

⁷² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente /Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2020. p. 97.

(prevenção), menos será necessário despende na proteção especial.⁷³

O segundo passo do planejamento orçamentário do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) é a elaboração do plano de aplicação, que é o orçamento do fundo propriamente dito.

O plano de aplicação, que analisaremos no próximo capítulo, define como serão distribuídos os recursos do FNCA para a implementação das ações que foram selecionadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) no plano de ação. O plano de aplicação deve obedecer aos prazos estabelecidos pela Constituição Federal para a elaboração e aprovação dos projetos de lei orçamentária.

O plano de aplicação é elaborado pelo Conselho do FNCA e deve conter informações detalhadas sobre as fontes de recursos, os valores destinados a cada ação, os prazos para execução das atividades, os responsáveis pela implementação das ações e os indicadores de desempenho que serão utilizados para avaliar os resultados alcançados.

Vale apontar que o CONANDA não executa diretamente políticas públicas voltadas para a proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente. Sua competência é de coordenar, disponibilizar recursos técnicos e financeiros e orientar a elaboração e implementação das políticas públicas em nível nacional.

De acordo com o artigo 204, inciso I, da Constituição Federal, a assistência social é dever do Estado, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e garantir o atendimento às necessidades básicas da população. Nesse sentido, cabe aos fundos estaduais e municipais a formulação e execução das políticas públicas de assistência social voltadas para a proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

O FNCA, por sua vez, tem como objetivo disponibilizar recursos financeiros para os fundos estaduais e municipais de forma descentralizada e democrática, garantindo assim a efetividade das políticas públicas voltadas para a infância e a adolescência em todo o território nacional. O plano de aplicação do FNCA, que é o orçamento do fundo, deve seguir as diretrizes e prioridades definidas pelo CONANDA, de forma a garantir a coerência e a efetividade das ações desenvolvidas pelos fundos estaduais e municipais.

3.3.3 Destinação dos recursos financeiros do FNCA

⁷³ *Idem.* p.97

Em relação a destinação dos recursos artigo 15 da Resolução nº 137/10 do CONANDA lista as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ele determina que o Conselho de Direitos deve destinar os recursos para o financiamento de ações governamentais e não-governamentais que visem à promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, incluindo:

Art. 15 A aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, deliberada pelo Conselho de Direitos, deverá ser destinada para o financiamento de ações governamentais e não-governamentais relativas a:

I - desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores, por tempo determinado, não excedendo a 3 (três) anos, da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

II - acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e do art. 260, § 2º da Lei nº 8.069, de 1990, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;

III - programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

IV - programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V - desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente; e

VI - ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente.⁷⁴

Dessa forma, os recursos do FNCA devem ser aplicados prioritariamente em políticas de prevenção e atendimento à população infanto-juvenil em situação de vulnerabilidade ou risco social. Entre as áreas que podem ser financiadas pelo FNCA, estão programas de proteção social básica e especial, projetos de atendimento socioeducativo, ações de enfrentamento à violência, exploração e abuso sexual, entre outros.

Essas áreas prioritárias são essenciais para garantir a proteção e o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, visando o cumprimento dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Constituição Federal.

⁷⁴ CONANDA. **Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>>. Acesso em: 04 de mar. de 2023

O artigo 16 da mesma resolução do CONANDA estabelece algumas vedações para a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em primeiro lugar, é vedada a utilização desses recursos para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei e aprovadas pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, o artigo estabelece outras vedações específicas:

Art. 16 Deve ser vedada a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei. Esses casos excepcionais devem ser aprovados pelo plenário do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º Além das condições estabelecidas no caput, deve ser vedada ainda a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

I - a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;

III - manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IV - o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e

V - investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência.

Essas vedações têm por finalidade evitar desvios ou desvio de finalidade na utilização dos recursos, bem como garantir que os mesmos sejam aplicados de forma transparente e eficiente. Por exemplo, a proibição de utilizar os recursos para investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência, visa evitar que os recursos sejam utilizados para beneficiar pessoas ou empresas específicas, em detrimento das ações voltadas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Embora a existência de um Fundo Especial para criança e o adolescente possa ser uma medida positiva para a garantia dos direitos dessa população, ela não deve ser vista como uma solução completa ou suficiente. É necessário que o Poder Público, em todas as esferas, formule e execute políticas sociais públicas destinadas à população infanto-juvenil, utilizando recursos provenientes do orçamento dos mais diversos setores da administração, e garantindo

uma destinação privilegiada desses recursos para essa área específica. sem a qual a efetiva garantia dos direitos afetos a essa população continuará sendo uma mera promessa.⁷⁵

⁷⁵ DIGIÁCOMO, Murillo José. Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado.- Ministério Público do Estado do Paraná. **Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente**. 6ª Ed. Curitiba, 2013. p. 112.

*“Se tem muita pressão
 Não desenvolve a semente
 É a mesma coisa com a gente
 Que é pra ser gentil
 Como flor é pra florir
 Mas sem água, sol e tempo
 Que botão vai se abrir?”*
 Sementes - Emicida e Drik Barbosa

4. GESTÃO E APLICABILIDADE DO ORÇAMENTO: A INFÂNCIA E JUVENTUDE COMO FOCO DE INVESTIMENTO NO BRASIL

O cuidado com as crianças e adolescentes é uma responsabilidade coletiva, e cabendo ao Estado, à família, à sociedade civil e ao setor privado garantir que as novas gerações cresçam em um ambiente saudável e propício ao seu desenvolvimento pleno (art. 227 da CF/88).

Como visto no capítulo anterior, o FNCA financia projetos e programas que valorizem o cuidado e a proteção integral das crianças e adolescentes, garantindo que tenham acesso a serviços básicos, como saúde, educação, cultura, esporte e lazer

Nesse contexto, verificar-se-á a seguir como é realizado o controle e a fiscalização dos fundos, a previsão e cumprimento do orçamento no que tange o Fundo Nacional de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a partir da análise de dados contidos no Portal de Transparência do Governo Federal⁷⁶ e no site do CONANDA⁷⁷

4.1 GESTÃO E CONTROLE: PELA FINALIDADE E EFICIÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Os mecanismos de fiscalização e controle são essenciais para assegurar a transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Essa abordagem se aplica tanto ao orçamento geral quanto aos fundos especiais, como é o caso do FNCA, que é o foco deste trabalho. Esses mecanismos desempenham um papel fundamental na prevenção e correção de desvios que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas, garantindo a efetiva destinação dos recursos e

⁷⁶ BRASIL. Portal da transparência. **Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA**. Disponível em: <<https://portal.datransparencia.gov.br/orgaos/30913?ano=2019>>. Acesso em: 10 de mar. de 2023

⁷⁷ BRASIL. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/conanda>>. Acesso em: 10 de mar. de 2023

combatendo a corrupção.

A Constituição Federal de 1988 destinou uma seção especial para o processo orçamentário, o Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públicas, Seção II - Dos Orçamentos (arts. 165 a 169). Essa medida proporcionou uma maior democratização das políticas públicas e promoveu uma participação qualificada do Poder Legislativo.

No entanto, a participação do Poder Legislativo no ciclo orçamentário não se limita à apreciação e aprovação das leis orçamentárias. Conforme previsto no art. 70 da seção IX - Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Constituição, é também competência do Congresso Nacional a fase de avaliação da execução orçamentária.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Dessa forma, o Poder Legislativo é responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, verificando se os gastos estão sendo realizados de acordo com as prioridades estabelecidas no orçamento e evitando possíveis desvios ou irregularidades. Essa fiscalização é fundamental para garantir a transparência na gestão pública e para que os recursos sejam direcionados de forma eficiente para atender as necessidades da população.

O Tribunal de Contas da União (TCU) atua em conjunto com as comissões parlamentares, como a Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), na fiscalização da gestão pública e na avaliação da execução orçamentária.

Essa fiscalização é feita por meio da análise de relatórios produzidos por órgãos e entes públicos, como os próprios tribunais de contas dos estados e municípios, além de outros órgãos como o Ministério Público e a Controladoria-Geral da União (CGU). Esses relatórios são baseados em auditorias, inspeções, fiscalizações e outras formas de verificação da aplicação dos recursos públicos.

Esses relatórios visam a dar transparência aos valores destinados para programa de trabalho, montantes recebidos, desempenho de fundos, estimativas de gastos e custos; demonstrar a previsão de arrecadação de tributos, aplicação de recursos na forma da lei e dentro de limites estabelecidos; e permitir a avaliação e controle, pelo Congresso, das atividades e operações realizadas ou previstas no que diz respeito ao planejamento e execução orçamentários.(BRASIL, 2023)⁷⁸

⁷⁸ BRASIL. **Congresso Nacional. Entenda o Orçamento no Congresso Nacional.** Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/entenda-o-orcamento>>. Acesso em: 10 de mar. de 2023

Essa análise de relatórios permite identificar eventuais irregularidades, falhas ou desvios na gestão dos recursos públicos e, a partir disso, o TCU e as comissões parlamentares podem tomar medidas para corrigir essas situações e garantir o bom uso dos recursos públicos.

4.1.1 Orientações internacionais sobre a fiscalização e controle do orçamento público

O Comentário Geral⁷⁹ nº 19 é um documento produzido pelo Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas, que estabelece orientações interpretativas sobre como os Estados devem garantir a proteção e promoção dos direitos da criança na elaboração e implementação de seus orçamentos públicos. Adotado em 2016, ele se baseia no artigo 4 da Convenção sobre os Direitos da Criança, que estabelece que os Estados devem adotar medidas econômicas, sociais e culturais para garantir a proteção e promoção dos direitos da criança.

O Comentário recomenda que os Estados desenvolvam mecanismos de transparência e prestação de contas em relação à alocação de recursos para a promoção e proteção dos direitos da criança. Entre esses mecanismos, destaca-se a importância da elaboração de relatórios orçamentários regulares, acessíveis e compreensíveis, que permitam à sociedade civil e aos órgãos de controle acompanhar e avaliar o desempenho orçamentário do Estado em relação aos direitos da criança.

Além disso, os governos são incentivados a seguir os princípios orçamentários de eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade ao aprovar, executar e acompanhar o orçamento para promover os direitos das crianças.⁸⁰

A fiscalização do orçamento é um aspecto fundamental para a boa governança e o desenvolvimento sustentável. A Organização das Nações Unidas têm enfatizado a importância da fiscalização e do controle orçamentário como uma ferramenta para melhorar a qualidade, a eficiência e a eficácia das políticas públicas, bem como para promover a transparência e a participação na prestação de contas.

Nesse sentido, a resolução⁸¹ nº 67/2018 da Assembleia Geral da ONU reconhece que

⁷⁹ Comentários Gerais (ou Observações Gerais, em algumas convenções) são documentos produzidos por comitês de especialistas das Nações Unidas, que oferecem orientações e esclarecimentos aos Estados-membros sobre a interpretação e aplicação de tratados internacionais de direitos humanos.

⁸⁰ COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA: convenção sobre os direitos da criança. Rede Marista de Solidariedade; tradução: Alpha Ômega Curitiba: PUC Press, 2018. **Comentário Geral n. 19 [2016] sobre a elaboração de orçamentos públicos para tornar efetivos os direitos da criança [artigo 4]**. p. 12.

⁸¹ No contexto das organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), uma resolução é um documento oficial adotado pelos membros da organização para expressar uma posição comum em relação a um tema específico. As resoluções da ONU são adotadas pelos membros em reuniões da Assembleia Geral, do

a fiscalização e o controle orçamentário são componentes essenciais para garantir a transparência, a responsabilidade e a integridade na gestão dos recursos públicos. A resolução também destaca a importância de se promover a participação cidadã no processo de fiscalização e controle orçamentário, bem como a necessidade de se fortalecerem as instituições de controle e de se garantir a independência e a autonomia dos órgãos de fiscalização.⁸²

É notável a harmonização entre as legislações do Brasil e as orientações dos organismos internacionais sobre a importância de acompanhar o orçamento público e suas etapas para garantir a efetiva destinação dos recursos à promoção e à proteção dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, é fundamental que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente cumpra seu papel de fiscalização e controle, a fim de assegurar que os recursos sejam direcionados de acordo com as políticas e programas voltados para a infância e juventude.

4.1.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal: Transparência fiscal e Controle social dos gastos

Em 2000, a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal - LRF, de nº 101/2000, foi promulgada e trouxe consigo a instituição de mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos. Desde o primeiro artigo, a gestão orçamentária responsável foi enfatizada, com a responsabilidade na gestão fiscal pressupondo ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para tanto, são estabelecidas metas de resultados entre receitas e despesas, bem como limites e condições no que diz respeito à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal e seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em Restos a Pagar.⁸³

Para atingir a gestão orçamentária responsável, a LRF estabeleceu quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle das contas públicas e a responsabilização.⁸⁴ O

Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social, do Conselho de Direitos Humanos, entre outros órgãos.

⁸² TUOTO, Danielle Cristine Cavali. Compreendendo o Orçamento Criança e Adolescente - OCA. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/anexos/Apresentacao_1_modulo_OCA.pdf>. Acesso em: 20 de mar de 2023

⁸³ BRASIL. **Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 – LRF**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 de mar. de 2023

⁸⁴ FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro. 4ed.** - Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 439.

primeiro, planejamento, refere-se à elaboração de um planejamento financeiro realista e eficiente, com metas e objetivos bem definidos, considerando a disponibilidade de recursos e a capacidade do governo de arrecadar receitas. Esse planejamento deve ser coerente com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O segundo pilar, transparência, é o dever de tornar pública a gestão fiscal do governo, permitindo que os cidadãos tenham acesso a informações claras e objetivas sobre receitas, despesas, dívidas e investimentos públicos. A transparência é fundamental para garantir a efetiva participação da sociedade no processo de controle social dos gastos públicos.

Controle das contas públicas, o terceiro pilar, refere-se à adoção de medidas de controle interno e externo que assegurem a eficiência, eficácia e efetividade da gestão fiscal. Isso inclui a fiscalização por parte dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, e a responsabilização de gestores públicos que agirem de forma irregular ou ilegal.

Por fim, o pilar da responsabilização trata-se da imposição de sanções e penalidades para gestores públicos que descumprirem as normas fiscais e financeiras. A responsabilização pode incluir desde multas e perda de mandato até a impossibilidade de exercer cargos públicos. Esse pilar é fundamental para garantir que os gestores públicos ajam com responsabilidade e transparência na gestão dos recursos públicos.

Além disso, a LRF prevê a publicação de três relatórios fiscais para o acompanhamento e fiscalização do órgão responsável. O primeiro é o Relatório de Execução Orçamentária (REO), que deve ser elaborado pelo Poder Executivo e divulgado nos 30 dias seguintes à publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O REO apresenta a programação financeira e o cronograma de execução mensal das despesas públicas, permitindo que os órgãos de controle e a sociedade acompanhem a execução do orçamento (art. 8º da LRF e arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320/64).

O segundo relatório é o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), que deve ser elaborado a cada dois meses pelo Poder Executivo e divulgado pelos entes federativos. O RREO apresenta informações resumidas sobre a execução orçamentária e financeira do ente federativo, incluindo a evolução das receitas e despesas, os principais indicadores fiscais e a evolução do endividamento (previsto no art. 165, § 3º da CF/88 e detalhado nos arts. 52 e 53 da Lei nº 101/00).

Por último, o terceiro relatório é o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que deve ser elaborado pelos entes federativos a cada quatro meses. O RGF apresenta informações

detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira do ente federativo, incluindo as despesas com pessoal, os gastos com saúde e educação, a evolução do endividamento e as medidas adotadas para equilibrar as contas públicas (arts. 54 e 55, da LRF).

Esses relatórios são essenciais para o acompanhamento e fiscalização das contas públicas, permitindo que os órgãos de controle e a sociedade possam avaliar se as metas fiscais estão sendo cumpridas e se os recursos públicos estão sendo aplicados de forma eficiente e efetiva.

Outrossim, a LRF determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que gerem aumento de despesas, assim como o aumento de despesas de caráter continuado, devem previamente realizar um estudo de viabilidade econômico-financeira e estar adequadas com o Plano Plurianual (PPA) e com a LOA.

Outras disposições importantes são os artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelecem regras importantes para a gestão fiscal responsável e sustentável por parte dos entes federativos. Esses artigos determinam que qualquer ação governamental que gere aumento de despesas deve ser precedida de um estudo de viabilidade econômico-financeira, que avalie a capacidade do ente público de arcar com os custos dessa ação.

Além disso, essas ações devem estar compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma planejada e transparente. Essas disposições têm como objetivo evitar o desequilíbrio das contas públicas e garantir a sustentabilidade financeira dos entes federativos, o que é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) busca conter tanto as perdas de receita quanto o aumento desordenado das despesas públicas, que muitas vezes são consequência de decisões político-administrativas irresponsáveis. Essas decisões podem levar a um desequilíbrio das contas públicas, comprometendo a capacidade do Estado de prestar serviços de qualidade à população e investir em áreas prioritárias, como saúde, educação e segurança.

O artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também merece destaque, estabelece a importância da transparência na gestão fiscal, determinando que os instrumentos orçamentários devem ser amplamente divulgados para a sociedade. Entre esses instrumentos estão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), as prestações de contas e o relatório de gestão fiscal, assim como suas versões simplificadas.

Além disso, o artigo 48 institucionaliza o orçamento participativo como um meio de garantir a participação da sociedade na definição das prioridades orçamentárias e na avaliação da gestão fiscal. O orçamento participativo é uma importante ferramenta de democracia participativa, que permite à população influenciar diretamente nas decisões orçamentárias e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Outro ponto importante do artigo 48 é a obrigatoriedade de a União, Estados e Municípios disponibilizarem informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, §1º, II e §2º).

Em resumo, o artigo 48 da LRF destaca a importância da transparência na gestão fiscal e estabelece medidas concretas para garantir o acesso da sociedade às informações sobre a gestão dos recursos públicos. Isso contribui para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

Para encerrar as pontuações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 73-A prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições nela estabelecidas. Isso significa que qualquer pessoa ou entidade pode fazer uma denúncia formal junto ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público caso identifique irregularidades ou descumprimento das normas previstas na LRF.

4.3.3 Transparência e critérios de controle e fiscalização

Os critérios que orientam o controle da execução orçamentária⁸⁵ são fundamentais para garantir a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Esses critérios são definidos pela Lei nº 4.320/64, pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988 e pelos artigos 43 a 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro critério é a legalidade, que consiste em verificar se a utilização dos recursos públicos está de acordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Isso firma que a execução do orçamento deve seguir as leis e os princípios que regem a Administração pública, evitando a prática de atos ilegais ou sem amparo legal.

O segundo critério é a legitimidade, que está relacionada com a conformidade entre as ações da gestão pública e os interesses da sociedade. Isso significa que as despesas e investimentos realizados devem ser justificados e ter como objetivo o bem-estar da população,

⁸⁵ FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 4ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.541.

garantindo a aplicação dos recursos em ações que atendam às necessidades e demandas da sociedade.

O terceiro critério é a economicidade, que visa à otimização dos recursos públicos, de forma a garantir a eficiência e a efetividade na gestão. De tal sorte indicando que a gestão deve buscar a melhor relação custo-benefício, visando a redução de despesas desnecessárias e o aumento da qualidade dos serviços prestados.

O quarto critério é a aplicação de subvenções, que consiste em verificar se as subvenções concedidas estão sendo aplicadas de acordo com os objetivos estabelecidos, evitando a destinação inadequada dos recursos públicos.

Por fim, o quinto critério é a renúncia de receitas, que visa a garantir a transparência e a responsabilidade na concessão de benefícios fiscais. Isso significa que a concessão de incentivos fiscais deve ser realizada de forma transparente, tendo em vista a renúncia de receitas que pode afetar a gestão financeira do Estado.

Em seguida, previsto nos dispositivos citados, estão as áreas de fiscalização na gestão dos recursos públicos. Entre elas, podemos destacar a área contábil, que é responsável por verificar se as informações financeiras estão sendo registradas de acordo com as normas contábeis e legais. Já a área orçamentária é responsável por verificar se o orçamento está sendo executado conforme o planejado e se os recursos estão sendo utilizados de forma adequada.

A área financeira, por sua vez, é responsável por fiscalizar o cumprimento das normas e procedimentos relativos à gestão dos recursos financeiros, como a movimentação de contas bancárias e a aplicação dos recursos em investimentos. A área operacional, por sua vez, avalia a efetividade e a eficiência dos processos e procedimentos adotados pelos órgãos e entidades públicas, verificando se as metas e objetivos estabelecidos estão sendo alcançados.

Por fim, a área patrimonial é responsável por fiscalizar o patrimônio público, verificando se os bens e direitos do Estado estão sendo preservados e utilizados de forma adequada. Todas essas áreas são importantes para garantir a boa gestão dos recursos públicos e a transparência na utilização desses recursos.

Isso revela que não é bastante a legalidade da despesa, mas que o gasto público há de ter legitimidade e economicidade; O controle deve alcançar a aplicação dos recursos públicos onde quer que seja efetivada, ainda que transferidos a título de subvenções; as alterações na legislação tributária que resultam em queda de receita também estão no foco do controle. Também a fiscalização deve ir além da verificação da conformidade contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, alcançando a mensuração da

Essas observações evidenciam que não basta que as despesas públicas estejam em conformidade com a legislação, é determinante que sejam legítimas e eficientes em termos econômicos e tenham boa finalidade. O controle deve ser amplo e abranger a aplicação dos recursos públicos, mesmo que esses recursos sejam transferidos sob a forma de subvenções. É importante verificar também o impacto das alterações na legislação tributária que possam reduzir a receita pública.

Em suma, a fiscalização deve ir além da mera conformidade contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, alcançando também a avaliação da eficiência na utilização dos recursos públicos. Dessa forma, é possível garantir que os recursos estejam sendo aplicados da forma mais eficiente possível, resultando em benefícios para a sociedade como um todo. A transparência e o rigor no controle dos gastos públicos são fundamentais para a boa governança e para o fortalecimento da democracia.

4.3.4 Orçamento Criança e Adolescente: instrumento de controle social

No Brasil, desde 1995, o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) foi desenvolvido como referência metodológica para avaliar e controlar o orçamento público destinado às crianças. Em 2015, esse projeto se consolidou como "De Olho no Orçamento Criança", uma parceria entre o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), a Fundação Abrinq e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) é uma iniciativa que busca garantir a destinação de recursos públicos para ações e políticas voltadas para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Ele é baseado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê a proteção integral dos direitos desses grupos.

O OCA tem como objetivo assegurar a destinação de recursos para ações como educação, saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer, que são fundamentais para garantir o desenvolvimento pleno e saudável de crianças e adolescentes. O orçamento é uma importante ferramenta para garantir a efetivação dessas políticas públicas, visto que define a alocação dos recursos públicos.

A implementação do OCA envolve a participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento do orçamento público, buscando garantir que as demandas e necessidades

⁸⁶ *Idem.* p. 541 a 542.

das crianças e adolescentes sejam contempladas. A iniciativa pode ser desenvolvida tanto em nível municipal quanto estadual ou federal, e vem sendo adotada por diversos municípios e estados brasileiros.

O OCA tem como objetivo orientar o levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público, utilizando critérios para a seleção, agrupamento e apuração dos dados, que gerarão o Relatório do Orçamento Criança e Adolescente (ROCA). A metodologia se concentra em três eixos gerais: saúde, educação e assistência social.

No eixo saúde, as ações incluem a promoção da saúde, saneamento, habitação e meio ambiente. Já o eixo educação se concentra em ações de promoção da educação, da cultura, lazer e esporte. Por fim, o eixo assistência social e direitos de cidadania abrange ações de promoção de direitos e proteção e assistência social.⁸⁷

Além disso, a metodologia do OCA diferencia a natureza das ações que compõem o orçamento público em exclusivo (OCA Ex), que são as ações e despesas voltadas diretamente para crianças e adolescentes, e não exclusivo (OCA Nex), que são as ações e despesas direcionadas para a melhoria das condições de vida da população em geral e que também beneficiam as crianças e adolescentes. Ambas as categorias formam o Orçamento Criança Total.

Essa diferenciação permite uma melhor compreensão do impacto das políticas públicas específicas para a infância e adolescência e, ao mesmo tempo, reconhece a importância de investimentos em áreas que têm impacto indireto sobre o bem-estar desses grupos.

Depois de ser implementado, o OCA passa por um processo de monitoramento e avaliação para verificar se os recursos previstos na lei orçamentária estão sendo adequadamente utilizados. Uma das formas de avaliar é comparar o valor previsto com o valor executado, o que pode ser feito através da análise dos Relatórios de Execução Orçamentária do Estado ou Município em questão.

Outra forma de avaliação é verificar a proporção do orçamento geral destinado ao OCA em relação ao orçamento total, a fim de garantir que a prioridade absoluta da criança e do adolescente, prevista na Constituição Federal, esteja sendo respeitada.⁸⁸

Uma das principais vantagens do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) é sua capacidade de proporcionar uma visão ampla e abrangente do investimento do governo em

⁸⁷ FUNDAÇÃO. **Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente**. De olho no orçamento criança. 2 ed., São Paulo, 2017, p. 15.

⁸⁸ Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente /Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2020.

crianças e adolescentes, englobando tanto ações direcionadas especificamente a esse grupo como também ações que não possuem foco exclusivo nele (orçamento não exclusivo).

No entanto, o uso desse segundo método pode apresentar uma desvantagem significativa, que é sua maior complexidade. Isso pode dificultar a realização de um acompanhamento sistemático e ágil, já que é necessário consultar outros bancos de dados e realizar estimativas, o que pode tornar o processo mais demorado.⁸⁹

Diante disso, o OCA pode ajudar a identificar o montante de recursos destinados pelo FNCA para cada um dos eixos gerais (saúde, educação e assistência social) e avaliar se esses recursos foram utilizados de acordo com as prioridades estabelecidas na política pública. Além disso, o OCA também pode ajudar a avaliar se o FNCA tem cumprido o seu papel de garantir recursos para as ações voltadas exclusivamente para crianças e adolescentes, em conformidade com a Constituição Federal.

De maneira geral, a avaliação de uma política pública passa pelas etapas de formulação, implementação e avaliação, sendo que a relevância da política é medida pelo grau de proteção jurídica e pela cobertura fiscal nas leis orçamentárias.⁹⁰

4.2 PLANOS DE APLICAÇÃO DO CONANDA: O FNCA E O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) é um importante instrumento de financiamento de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes no Brasil. O CONANDA é responsável pela gestão do FNCA e pela aprovação dos planos de aplicação dos recursos, já visto no capítulo anterior.

É importante reforçar que nenhuma ação ou planejamento pode ser concretizado sem que haja a devida previsão estipulada em lei.⁹¹ Visto que as ações que priorizam a concretização de direitos é medida não por palavras, mas por orçamento e as suas execuções.⁹²

⁸⁹ ALMEIDA, Riezo Silva. Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 10 – n. 35, p. 205-233 – jul./dez. 2011.

⁹⁰ PINTO, Élidea Graziane. **Políticas para mulheres não têm sido prioridade no ciclo orçamentário**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mar-07/contas-vista-politicas-mulheres-nao-prioridade-orcamento>>. Acesso em: 23 de mar de 2023

⁹¹ CONTI, José Maurício; PINTO, Élidea Graziane. **Legado normativo**. Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia>. Acesso em: 23 de mar de 2023

⁹² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Povos indígenas, genocídio e a sequencia de omissões do governo Bolsonaro**. Disponível em:

De acordo com o art. 15 da Resolução n. 137/2010, os recursos do fundo se destinam ao financiamento de programas e serviços complementares ou inovadores por tempo determinado (não excedendo três anos); ao acolhimento de criança e adolescente em situação de risco pessoal ou social; projetos e programas de estudo, diagnóstico, monitoramento e avaliação do sistema de informações; programas de capacitação e de formação profissional continuada aos operadores do sistema, conselheiros tutelares, conselheiros de direitos e profissionais envolvidos; campanhas educativas, publicações e programas e projetos de comunicação; mobilização social e articulação para divulgação dos direitos e defesa de crianças e adolescentes para crianças, famílias e comunidade local.(JAMBERSI; OLIVEIRA, 2020)⁹³

A Resolução nº 137/2010 estabelece que esses recursos devem ser utilizados para financiar programas e serviços complementares ou inovadores por um tempo determinado, que não pode exceder três anos. Esses recursos podem ser utilizados, por exemplo, para o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, para projetos e programas de estudo, diagnóstico, monitoramento e avaliação do sistema de informações.

Nesse sentido, é fundamental conhecer os planos de aplicação elaborados pelo CONANDA para os anos de 2021, 2022 e 2023, disponíveis no Portal “Participa + Brasil”⁹⁴, uma vez que esses documentos fornecem informações importantes sobre as principais ações e estratégias traçadas pelo conselho para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Além disso, esses planos podem ser utilizados para identificar possíveis lacunas e desafios a serem enfrentados na gestão do fundo.

TABELA 1: PLANO DE APLICAÇÃO DELIBERADO 2020⁹⁵		
AÇÃO PROPOSTA	PRAZO EM MESES	VALOR APROVADO
Avaliação de 11 conferências em formato de caravanas nos 27 estados e Distrito Federal	12 meses	R\$ 2.500.000,00
Organização da XI Conferência Nacional	12 meses	R\$ 200.000,00

<<https://www.conjur.com.br/2023-jan-23/paulo-bessa-povos-indigenas-genocidio-serie-omissoes>>. Acesso em: 23 de mar de 2023

⁹³ JAMBERSI, Karoline Strapasson; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. Orçamento para os direitos das crianças e adolescentes em Curitiba: plano e execução. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 1 p.223-243, 2020

⁹⁴ BRASIL. Participa + Brasil. Gestão do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA). **Planos de aplicação aprovados pelo CONANDA**. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaibrasil/fnca>>. Acesso em: 14 de abr. de 2023

⁹⁵ *Idem*.

Garantir aos adolescentes integrantes do CPA as condições, ferramentas e equipamentos de comunicação virtual, necessários para a efetiva participação nas atividades.	12 meses	R\$ 132.500,00
Realizar o Projeto Família Solidária, em todos os estados do Brasil, onde há atuação do PPCAAM, contribuindo para a proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte que ingressam no PPCAAM desacompanhados dos pais ou responsáveis, por meio de medida protetiva, conforme artigo 101 inciso VIII do Estatuto da Criança e Adolescente.	12 meses	R\$ 2.149.187,00
TOTAL		R\$ 4.981.187,00

Fonte: Elaboração Própria

O plano de aplicação aprovado pelo CONANDA para o exercício de 2021 apresenta alguns pontos interessantes relacionados à participação de adolescentes na definição de políticas públicas voltadas para a infância e a juventude.

Em particular, o documento destaca a importância do Comitê Permanente de Participação de Adolescentes (CPA) no CONANDA, que foi criado em 2017 com o objetivo de garantir a participação ativa e efetiva dos adolescentes nas discussões e decisões relacionadas aos seus direitos.

Essa iniciativa é respaldada pelos artigos 12 e 13 da Convenção da ONU sobre os Direitos das Crianças, que reconhecem o direito das crianças e dos adolescentes à participação em todos os assuntos que lhes afetam, bem como o direito à liberdade de expressão e à liberdade de buscar, receber e compartilhar informações.

Além disso, o CPA também está em conformidade com o artigo 16 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece a participação da sociedade na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para a infância e a juventude.

Com o CPA, o Conanda vem consolidando e fortalecendo o processo participativo nas suas discussões por meio da participação de adolescentes em todas as suas instâncias: Mesa diretora, comissões permanentes e plenárias, atividades promovidas no ambiente virtual de participação: www.participa.direitosdacrianca.gov.br, que busca alcançar outros adolescentes, ampliando assim as possibilidades de participação. Após a publicação da Resolução, o Conanda alterou ainda o seu Regimento Interno instituindo o CPA como instância permanente de participação, ou seja, o

Comitê passou a figurar como parte integrante da estrutura organizacional do órgão.(BRASIL, 2022)⁹⁶

De acordo com o artigo 4º da Resolução nº 191/2017 do CONANDA, 47 adolescentes são selecionados anualmente para compor o Comitê Permanente de Participação de Adolescentes (CPA) no conselho. Esses adolescentes são escolhidos a partir dos espaços de participação de adolescentes nos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, que são espaços destinados à participação e ao protagonismo dos adolescentes na defesa de seus direitos.

Além disso, o artigo 3º da mesma resolução prevê que o CPA pode contar com a participação de adolescentes por meio do ambiente virtual de participação, ou seja, a seleção dos adolescentes pode ser feita também por meio de processos online que permitam a ampla participação e representação de grupos sociais diversos.

Essa medida é importante para garantir que os adolescentes selecionados para compor o CPA representem de fato a diversidade e a pluralidade da juventude brasileira, com suas diferentes realidades e perspectivas.

Portanto, o CPA é uma importante iniciativa do CONANDA para garantir a participação ativa dos adolescentes nas discussões e decisões relacionadas aos seus direitos, o que pode contribuir significativamente para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

A segunda ação presente no plano de aplicação refere-se ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), uma importante ação do Governo Federal para garantir a proteção e a segurança de crianças e adolescentes que correm risco de morte em decorrência de sua participação em conflitos armados, atividades criminosas ou outras situações de violência.

Criado em 2003 pelo Governo Federal, o PPCAAM é regulamentado pelo Decreto nº 6.231/2007 e conta com a participação de diversos órgãos e entidades, como o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFCH), a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, entre outros.⁹⁷

O programa tem como objetivo principal preservar a vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte e de seus familiares, oferecendo-lhes proteção e assistência integral por

⁹⁶ BRASIL. **Dicas para Implementação de Comitês de Participação de Adolescentes**. 1ªEd. Disponível em: <<https://www.social.go.gov.br/files/00Marco2022/12/cartilhacpa.pdf>>. Acesso em: 25 de mar. de 2023

⁹⁷ ALMEIDA, Valdenise Barreto de. **Crianças e adolescentes ameaçados de morte e a medida de proteção em acolhimento familiar: perspectivas sobre o Projeto Família Solidária e o seu potencial como retaguarda de apoio ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)**. Monografia (Especialização - Garantia de Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente) - Universidade de Brasília, 2022.

meio de medidas de segurança, apoio psicossocial, orientação jurídica e acompanhamento socioeducativo.

TABELA 2: PLANO DE APLICAÇÃO DELIBERADO EM 2021⁹⁸		
AÇÃO PROPOSTA	PRAZO EM MESES	VALOR APROVADO
Contratação de projeto de pesquisa e estudo para a atualização do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Criança e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Transferência para Escola Nacional de Administração Pública - ENAP	18 meses	R\$ 70.000,00
Programa de Fortalecimento das políticas emergenciais para crianças e adolescentes ameaçados de Morte. Suporte ao Núcleo Técnico Federal, em razão do aumento da demanda de proteção, excepcionalmente em decorrência da Pandemia de Covid-19.	12 meses	R\$ 3.790.000,00
Produzir material de estudo e pesquisa para divulgação e publicação acerca de dados do SINASE.	12 meses	R\$ 300.000,00
Produzir diagnóstico de violações e suicídio de crianças e adolescentes em virtude de violações aos seus direitos.	12 meses	R\$ 70.000,00
Identificação das ações de responsabilidade do Conanda em cada Plano.	12 meses	R\$ 70.000,00
TOTAL		R\$ 4.300.000,00

Fonte: Elaboração Própria

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNFC) é um importante instrumento de política pública que busca garantir o direito das crianças e adolescentes à convivência familiar

⁹⁸ BRASIL. Participa + Brasil. Gestão do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA). **Planos de aplicação aprovados pelo CONANDA**. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/fnca>> Acesso em: 25 de mar. de 2023

e comunitária, prevenindo o rompimento dos vínculos familiares e investindo na qualificação dos serviços de acolhimento e no retorno ao convívio com a família de origem, sempre que possível.⁹⁹

Um segundo ponto para aprofundamento é o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, instituído pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que se consolida como um guia na implementação das medidas socioeducativas para crianças e adolescentes observando as legislações nacionais¹⁰⁰ e internacionais¹⁰¹.

O SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público.(BRASIL, 2006)¹⁰²

O SINASE é composto por uma série de diretrizes, princípios e normas técnicas que orientam o atendimento socioeducativo no Brasil. Entre as principais diretrizes do sistema estão a individualização do atendimento, o respeito à diversidade cultural, a participação da família e da comunidade, a promoção da educação, da saúde e do trabalho, a garantia de acesso à justiça e a proteção contra a violência e a exploração.

A implementação do SINASE é uma responsabilidade compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais, bem como entre as instituições que atuam na área da infância e da adolescência, como os conselhos tutelares, os conselhos de direitos, os juizados da infância e da juventude, as entidades socioassistenciais e as organizações da sociedade civil.

Assim, na rede de atendimento e proteção à infância e juventude, o SINASE tem importante papel e é grande destinatário dos recursos, devido a sua principal função que é prover vagas para o atendimento às medidas socioeducativas por meio de implementação, ampliação, construção, reforma e equipagem de unidade de atendimento socioeducativo (Núcleos de Atendimento Integral (NAI), unidades de internação e unidades de

⁹⁹ MDS - CONANDA - CONAS. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006 Disponível em:<<https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/pdfs/ConvivenciaFamiliarComunitaria.pdf/view>>. Acesso em: 27 de mar de 2023

¹⁰⁰ Legislação nacional: Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹⁰¹ Legislação internacional: Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Sistema Global e Interamericano dos Direitos Humanos: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

¹⁰² BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos** – Brasília-DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/conanda/sinase_integra.pdf> Acesso em: 27 de mar de 2023

semiliberdade), proporcionando atendimento adequado aos adolescentes em conflito com a lei.

Além disso, o SINASE tem como objetivo promover a ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei, através de ações que visem à educação, qualificação profissional, saúde, esporte, cultura e lazer, de forma a prepará-los para a reintegração social. Para tanto, o SINASE prevê a elaboração de planos individuais de atendimento socioeducativo, com a participação do adolescente, sua família e equipe técnica responsável pelo atendimento.

TABELA 3: PLANO DE APLICAÇÃO DELIBERADO EM 2022¹⁰³		
AÇÃO PROPOSTA	PRAZO EM MESES	VALOR APROVADO
Publicação de Guia sobre acolhimento familiar	18 meses	R\$ 300.000,00
Impressão e divulgação de exemplares do Estatuto da Criança e do Adolescente para distribuição aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito Distrital, Estadual, Municipal e Conselhos Tutelares.	12 meses	R\$ 200.000,00
Publicação dos Relatórios da Avaliação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária	12 meses	R\$ 70.000,00
Execução condicionada (PPCAAM/Família Solidária) ao parecer jurídico que ateste não se tratar de ação continuada conforme vedação para recursos advindos ao fundo Resolução 137 art. 16	12 meses	R\$ 1.000.000,00
Implementação de estratégia/ações prioritárias para o ano de 2022 a partir dos resultados da avaliação do PNCFC	12 meses	R\$ 2.900.000,00
Contratação de organismo técnico para o	12 meses	R\$ 1.000.000,00

¹⁰³ BRASIL. Participa + Brasil. Gestão do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA). **Planos de aplicação aprovados pelo CONANDA**. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/fnca>>. Acesso em: 28 de mar de 2023

desenvolvimento da Metodologia da 12ª CNDCA		
PPCAAM/Família Solidária	12 meses	R\$ 1.900.000,00
Avaliação e atualização do plano decenal e acompanhamento técnico para o Grupo de Trabalho de povos tradicionais e revisão de planos setoriais.	12 meses	R\$1.174.000,00
Ampliação e Fortalecimento dos Processos e Estratégia de Participação Social em Espaço de Discussão e Proposições Relacionados aos Direitos da Criança e do Adolescente	12 meses	R\$ 1.123.079,00
Documento norteado para implementação da lei 13.431 de 2017 nos municípios brasileiros	12 meses	R\$ 176.000,00
Pesquisa ampla/completa onde podemos identificar/mapear as necessidade dos conselhos tutelares de todos os município	12 meses	R\$ 600.000,00
TOTAL		R\$ 10.443.079,00

Fonte: Elaboração Própria

Neste plano de aplicação podemos destacar a construção da 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (12ª CNDCA), que tem como tema: A situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes em tempos de pandemia de Covid-19: violações e vulnerabilidades, ações necessárias para reparação e garantia de políticas de proteção integral, com respeito à diversidade.

As Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente são um importante marco na consolidação da participação definida na Constituição Federal por estabelecerem uma série de mecanismos de inclusão da população na elaboração, deliberação e controle das políticas públicas.(BRASIL, 2022)¹⁰⁴

A conferência, convocada pela Resolução nº 227, de 19 de maio de 2022, do MMFDH e CONANDA, acontece por um processo amplo de diálogo e avaliação sobre as políticas públicas para crianças e adolescentes, primeiro na esfera municipal, depois na esfera estadual e distrital e culmina com foco na etapa nacional.

¹⁰⁴ BRASIL. Documento base: **12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (12ª CNDCA)**. Brasília, 2022.

A CNDCA é um importante espaço de participação social na construção de políticas públicas para a infância e juventude, previstos no artigo 227 da Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Além disso, as conferências representam um avanço democrático na medida em que permitem que as crianças e adolescentes, em conjunto com a sociedade civil e o Estado, debatam e apresentem propostas para a garantia de seus direitos.

Por meio desses encontros, é possível promover um diálogo interativo entre os diversos atores sociais, contribuindo para o fortalecimento do controle social e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Outro ponto interessante neste plano de aplicação é sobre as normas suscitadas pela Lei 13.431/2017. Ela instituiu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, destacando-se como objetivo primeiro proteger e garantir todos os direitos fundamentais desses indivíduos em situação de violência, desde o acolhimento até o acompanhamento pós-atendimento. A lei estabelece as responsabilidades dos órgãos e instituições que atuam no atendimento a essa população, bem como define diretrizes para a garantia do direito à privacidade, à intimidade e à imagem das crianças e adolescentes. Além disso, a lei prevê a criação de um sistema integrado de informações sobre crianças e adolescentes em situação de violência, que deve ser utilizado pelos órgãos e instituições responsáveis pelo atendimento a essa população.

Contrariamente às normas até então editadas, que em sua imensa maioria se limitavam a promover alterações pontuais quer na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), quer no Código Penal, a Lei nº 13.431/2017 constitui-se num Diploma autônomo, que encerra um “microsistema” especificamente dedicado ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, nas diversas formas relacionadas em seu art. 4º.

As inovações legislativas introduzidas pela Lei nº 13.431/2017, na verdade, se somam às normas já existentes, instituindo mecanismos mais eficazes para atuação do Poder Público, nas várias esferas de governo e setores da administração, na perspectiva de assegurar, sobretudo, um atendimento mais célere, qualificado e humanizado para as crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência.(DIGIÁCOMO, 2018)¹⁰⁵

A Lei nº 13.431/2017 estabelece a prioridade do atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de violência, com garantia de proteção integral, respeito à dignidade

¹⁰⁵ DIGIÁCOMO, Murilo José e DIGIÁCOMO, Eduardo. Ministério Público do Estado do Paraná. **Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente e da Educação. Comentários à lei nº 13.431/2017.** Curitiba, 2018. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/lei_13431_comentada_jun2018.pdf>. Acesso em: 28 de mar de 2023

e à privacidade, além de garantir o acesso a serviços especializados. Demais disso, a lei prevê a criação de protocolos de atendimento e a articulação entre os diferentes órgãos e instituições que atuam nessa área, visando a uma atuação integrada e efetiva para a proteção desses jovens.

Também está previsto na lei, que o depoimento das vítimas ou testemunhas seja tomado em local adequado e por profissional capacitado, a fim de minimizar o impacto da violência na criança ou no adolescente.

A análise dos planos de aplicação elaborados pelo CONANDA para os anos de 2021, 2022 e 2023 permitiu compreender as principais estratégias e ações que foram e as ações que serão implementadas em todo o país para a proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Nesse sentido, a importância do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA) como ferramenta de financiamento para a implementação dessas ações faz-se evidente e notória. Para garantir a transparência e a efetividade na aplicação dos recursos do FNCA, o Portal da Transparência disponibiliza informações detalhadas sobre os projetos financiados, os valores investidos e os resultados alcançados, o que, adiante, será objeto de análise.

Assim, é fundamental acompanhar a execução dos planos de aplicação elaborados pelo CONANDA e avaliar a aplicação dos recursos do FNCA para garantir a proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente. A participação da sociedade civil, em especial das organizações de defesa dos direitos dessa população, é fundamental para assegurar que os recursos sejam aplicados de forma transparente, eficiente e que realmente alcancem o impacto social desejado.

4.3 A BAIXA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FNCA E O DEVER COMPARTILHADO DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

4.3.1 Análise dos dados de arrecadação e de despesas

Após examinar em detalhes os planos de aplicação elaborados pelo CONANDA para os anos de 2021, 2022 e 2023, para buscar verificar de forma mais aprofundada da aplicação dos recursos destinados aos direitos da criança e do adolescente, impõe-se a necessidade de coletar as informações disponíveis no Portal da Transparência¹⁰⁶ e no Painel de Transferência

¹⁰⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da transparência: Fundo Nacional para Criança e o Adolescente (FNCA)**. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30913?ano=2023>>. Acesso em: 29 de março de 2023

2021	R\$ 2,10 milhões	R\$ 2,09 milhões	R\$ 10,81 mil
------	------------------	------------------	---------------

Fonte: Elaboração Própria

É possível observar que houve uma queda significativa, ou drástica na arrecadação do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente nos últimos anos, passando de 25,19 milhões de reais em 2019 para 7,79 milhões de reais em 2020 e 2,10 milhões de reais em 2021. Essa queda pode ser explicada por alguns fatores, como a crise econômica decorrente da pandemia de COVID-19, que afetou a renda das pessoas e, consequentemente, sua capacidade de doar para as causas sociais.

Além disso, a falta ou redução de divulgação e de conscientização sobre a importância de se apoiar causas sociais pode ter influenciado na queda da arrecadação. É importante que as pessoas tenham acesso a informações sobre como suas doações podem ajudar a melhorar a vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Como explicado no capítulo anterior.

Em seguida, partindo para a análise dos dados presentes no Portal da Transparência, tem-se informações atualizadas até o ano de 2023, ou seja, faz-se possível acessar informações atualizadas até o ano de 2023, incluindo os valores das despesas previstas e executadas. Ao examinar os valores correspondentes aos anos de 2021, 2022 e 2023, podem-se observar as seguintes informações.

TABELA 5: EXECUÇÃO DA DESPESA¹¹⁰			
ANO	DESPESAS PREVISTAS	DESPESAS EXECUTADAS (ORÇAMENTO PRÓPRIO)	DESPESAS EXECUTADAS (ORÇAMENTO DE TERCEIROS)
2021	R\$ 23,94 milhões	R\$ 3,31 milhões	R\$ 969.972,30
2022	R\$ 10,44 milhões	R\$ 0,00	R\$ 600.000,00
2023	R\$ 15,17 milhões	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaboração Própria

¹¹⁰ BRASIL. Controladoria-Geral Da União. **Portal da transparência. Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA**. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30913?ano=2023>>. Acesso em: 30 de mar de 2023

Com base nas informações apresentadas, é possível notar que a diferença entre as despesas previstas e executadas nos anos de 2021 e 2022 é significativa. No entanto, é relevante ressaltar que esses dados se referem apenas à execução orçamentária do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, e não levam em consideração a arrecadação de recursos por meio de doações e outras fontes. É possível que haja uma queda na execução orçamentária devido à diminuição da arrecadação do FNCA, como se fez observar anteriormente.

Em 2021, das despesas previstas de R\$ 23,94 milhões, apenas R\$ 3,31 milhões foram executadas com recursos próprios, e R\$ 969.972,30 com recursos de terceiros. A queda significativa na arrecadação do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNCA) em 2021, em comparação com os anos anteriores, é um fator que pode ter influenciado na execução orçamentária do fundo. É possível que a falta de recursos financeiros tenha dificultado a execução de projetos e ações destinados à proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Já em 2022, embora as despesas previstas tenham diminuído para R\$ 10,44 milhões, ainda não houve execução com recursos próprios, e apenas R\$ 600.000,00 foram executados com recursos de terceiros.

Para o ano de 2023, pode-se observar que as despesas previstas aumentaram em relação a 2022, passando para R\$ 15,17 milhões. No entanto, ainda não houve execução orçamentária com recursos próprios ou de terceiros.

Assim, embora os valores das despesas previstas possam indicar uma intenção de investimento em políticas públicas voltadas para a proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, é fundamental que haja uma efetiva execução desses recursos para que tal possa gerar impacto e contribuir para a melhoria da qualidade de vida das crianças e adolescentes.

Portanto, neste tocante, carecem ser considerados múltiplos aspectos na análise dos dados e na formulação de estratégias para aprimorar a execução orçamentária do FNCA.

4.3.2 Possíveis lacunas e desafios a serem enfrentados

Observa-se com os dados apresentados que há uma baixa aplicação dos valores previstos para o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), apesar da previsão orçamentária e da determinação de respeito à vinculação orçamentária dos fundos especiais (art. 71 da Lei 4.320/64).

Um dos principais obstáculos para a aplicação dos recursos é a não obrigatoriedade de gastar a receita estipulada durante o exercício financeiro respectivo. Isso significa que, apesar de haver um vínculo para o custeio de gastos específicos, não há uma obrigação de gastar de imediato no mesmo exercício financeiro.

Nos gastos obrigatórios, há efetiva obrigação de gastar; já nas vinculações não há obrigação de gastar; há um vínculo para custeio de gastos específicos, mas não essa obrigação de gastar de imediato, no mesmo exercício financeiro.¹¹¹

Como resultado, é comum observar que o FNCA apresenta superávit financeiro, ou seja, recursos que não foram utilizados durante o período. Esse foi o caso nos exercícios financeiros dos anos de 2019 e 2020, em que o fundo acumulou R\$ 32.963.198,24, conforme identificado no Relatório da CGU (Controladoria-Geral da União)¹¹².

Em tempos de escassez tão declarada de recursos para fazer frente às demandas postas na Constituição da República de 1988, não se pode deixar que o Direito se ponha à margem da discussão encampada no dilema “maior superávit”, de um lado, e “menor equidade social”, do outro.¹¹³

Isso significa que, em vez de simplesmente acumular recursos e aumentar o superávit financeiro, é preciso discutir como esses recursos podem ser utilizados de forma mais equitativa para atender as demandas sociais e garantir direitos, como os direitos das crianças e adolescentes, previstos na Constituição.

Assim, é essencial que o enfoque jurídico-constitucional leve em consideração a importância desses recursos para garantir progressivamente os direitos fundamentais da criança e do adolescente, e que as alterações no manejo orçamentário das receitas e despesas não impactem desproporcionalmente os meios financeiros destinados a essa área. A avaliação orçamentário-financeira das prioridades da gestão do fundo deve ser feita de forma equilibrada e respeitando essas garantias.

Inclusive, o Relatório da CGU concluiu que não há uma efetiva fiscalização do Conselho deliberativo do Fundo, e que a análise das prestações de contas estão parcialmente

¹¹¹ SCAFF, F. F. **Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios**. Consultor Jurídico, 17 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>. Acesso em: 30 de mar de 2023

¹¹² BRASIL. **Controladoria-Geral Da União. Relatório de Avaliação FNCA 2021**. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13499.pdf>. Acesso em: 30 de mar de 2023

¹¹³ PINTO, Élica Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. Revista Gestão & Tecnologia, [S.l.], v. 6, n. 2, set. 2010. ISSN 2177-6652. Disponível em: <<http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183>>. Acesso em: 30 de mar de 2023.

adequadas, ausência de monitoramento sistêmico quanto às recomendações emitidas pelo CONANDA e os limites impostos pela Emenda Constitucional do Teto de Gastos.

O CONANDA, também, tem justificado os baixos valores de execução orçamentária com as restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, chamada de Teto de gastos. Uma espécie de contingenciamento de recursos.

O teto de gastos é um freio inadequado, pois impede que despesas sejam realizadas, mesmo ocorrendo (1) aumento da renda, ou (2), quando há necessidade de aumentar gastos básicos, como com saúde.(SCAFF, 2022)¹¹⁴

O contingenciamento de empenho é um instrumento utilizado pelo poder executivo para limitar temporariamente as despesas autorizadas na lei orçamentária anual. O objetivo é adequar a execução orçamentária às possibilidades de arrecadação de receitas, evitando que haja déficit fiscal. Ou seja, acontece quando o governo não tem receitas suficientes para cumprir todas as obrigações previstas no orçamento e precisa reduzir temporariamente os gastos em algumas áreas para garantir a estabilidade financeira do país.

Essa medida é prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pode afetar diversas áreas, incluindo os programas e serviços voltados para a proteção dos direitos da criança e do adolescente. No entanto, a LRF também prevê exceções a esse contingenciamento, garantindo o cumprimento das obrigações constitucionais e legais do ente, bem como o pagamento do serviço da dívida e outras despesas essenciais (art. 9º, § 2º da LRF).

Scaff explica que a Constituição brasileira estabelece que a destinação de receitas para gastos sociais é obrigatória e limita a discricionariedade do governo nesse sentido¹¹⁵. Isso significa que o governo é obrigado a destinar um mínimo de recursos para áreas como saúde, educação, erradicação da pobreza e seguridade social. Além disso, os direitos das crianças e adolescentes são, também, assegurados pela Constituição e equiparados àqueles direitos citados.

No entanto, apesar dessa obrigatoriedade, o governo ainda tem algum grau de liberdade para alocar os recursos dentro dessas áreas. É nesse contexto que surge a questão do contingenciamento, que é a retenção temporária de parte dos recursos que deveriam ser destinados às áreas sociais.

¹¹⁴ SCAFF, F. F. **A correlação entre o teto de gastos e o orçamento secreto**. Consultor Jurídico, 20 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-20/contas-vista-correlacao-entre-teto-gastos-orcamento-secreto>>. Acesso em: 31 de mar de 2023

¹¹⁵ SCAFF, F. F.; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (coord.). **A Eficácia Dos Direitos Sociais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010

De fato, o FNCA sujeita-se também ao Teto de Gastos do Governo Federal, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 15.12.2016. Para um aumento de gastos, de forma a destinar o superávit que tem sido observado aos beneficiários da renúncia fiscal, seria necessário um ajuste em outro Órgão do Poder Executivo Federal que, segundo a manifestação do MMFDH, atingiria o próprio Ministério de forma a inviabilizar o seu funcionamento.(BRASIL, 2021)¹¹⁶

Para combater esse problema, o deputado Floriano Pesaro propôs o Projeto de Lei n. 10.640 de 2018¹¹⁷, que visa proibir o contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNCA), bem como dos Fundos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.¹¹⁸ A proposta previa que, caso houvesse contingenciamento, o governo deveria apresentar uma justificativa técnica para a medida, que seria submetida à análise do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em 2019, o CONANDA já denunciava os prejuízos causados pelo contingenciamento, que, à época, estava inviabilizando seu funcionamento.

O cenário de corte e contingenciamento apresentado viola, portanto, a prioridade absoluta da Criança e do Adolescente, especialmente as regras que asseguram a preferência no âmbito das políticas públicas e a destinação privilegiada de recursos orçamentários na área de infância e adolescência. Nesse contexto, em função do contingenciamento, a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente informou que não dispõe de recursos para aquisição de passagens e pagamentos de diárias para conselheiras e conselheiros a partir do mês de junho de 2019, o que inviabilizaria o funcionamento do Conselho, com enormes prejuízos para a infância e adolescência no país, dado que o CONANDA é o órgão deliberativo e controlador das políticas de promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.¹¹⁹

Dessa forma, fica nítido que o corte e o contingenciamento de recursos pode afetar a prioridade absoluta da criança e do adolescente na formulação e implementação de políticas públicas, bem como na destinação de recursos orçamentários.

São vários os que apresentam uma baixa execução orçamentária, variados também os fins perseguidos. Destaca-se (...) o FNCA (3%), com execuções próximas à irrelevância. Na realidade, esses fundos não financiam políticas públicas. São dotados de recursos na lei orçamentária, mas os desembolsos

¹¹⁶ BRASIL. **Controladoria-Geral Da União. Relatório de Avaliação FNCA 2021**. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13499.pdf>>. Acesso em: 31 de março de 2023

¹¹⁷ Proposta arquivada no dia 31 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2182131>. Acesso em: 31 de mar de 2023

¹¹⁸ HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e o melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 322.

¹¹⁹ PRIORIDADE ABSOLUTA. **CONANDA questiona MMFDH sobre destino de recursos**. Disponível em: <<https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/descontingenciamento-conanda-mmfdh/>>. Acesso em: 01 de abr de 2023

não ocorrem. O contingenciamento é a explicação mais plausível, comprovar o fato (por razão já elencada) é uma outra questão. (BASSI, 1990)¹²⁰

Porém, é frequente no Brasil que fundos públicos apresentem baixa execução orçamentária, inclusive o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) que, segundo dados apresentados acima, tem uma execução muito baixa, em torno de 3%. Na prática, esses fundos são contemplados com recursos na lei orçamentária, mas muitas vezes esses recursos não são desembolsados.

O contingenciamento pode ser apontado como uma das principais razões para a baixa execução orçamentária dos fundos públicos. Contudo a comprovação dessa questão pode demandar uma análise mais detalhada de dados, como relatórios de execução orçamentária e dados de liberação de recursos pelos órgãos responsáveis pela gestão dos fundos públicos, às vezes não disponíveis ou de difícil leitura.

De qualquer forma, é fundamental adotar medidas para garantir a utilização adequada dos recursos destinados às políticas públicas para crianças e adolescentes, a fim de assegurar o pleno exercício dos direitos dessa população e o desenvolvimento sustentável do país.

Um importante elemento para a garantia dos direitos sociais é a participação popular, como uma prática de aprofundamento da democracia,¹²¹ por ser patente a capacidade dos cidadãos e cidadãs de influir em assuntos de interesse público. Essa participação pode ocorrer através de audiências públicas, plebiscito, consultas, assembleias e outros meios.

No âmbito financeiro, o orçamento participativo é considerado uma evolução no processo de elaboração do orçamento, aperfeiçoando nas destinações dos recursos às necessidades locais através da descentralização e construção de políticas públicas participativas. Isto possibilita o exercício pleno da cidadania pela sociedade, fortalecendo sobremaneira o sistema democrático.

O orçamento participativo é uma arquitetura social e política destinada a criar espaços de interação entre os cidadãos e cidadãs interessados em participar da administração local, através de debate e deliberação, com o objetivo de decidir sobre a aplicação dos fundos públicos.¹²²

¹²⁰ BASSI, Camillo de Moraes. **Texto para discussão: Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

¹²¹ LYRA, Rubens Pinto. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 35, n.140, out./dez. 1998. p. 11-16.

¹²² NAVARRO, Zander. **Orçamento Participativo**. In. Dicionário de políticas públicas. Org. Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2º ed. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, 2015. p. 626.

Por isso a relevância dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, visto que uma política pública bem formulada está diretamente relacionada à efetivação da prioridade absoluta.

Nesse sentido, destaca-se a importância dos órgãos de controle e fiscalização da administração – como o Ministério Público, a Defensoria Pública e organizações da sociedade civil –, os quais podem apresentar ações com obrigação de fazer para execução de políticas públicas e orçamentárias voltadas à infância, como ações civis públicas ou ações mandamentais para contestar ato administrativo que vise extinguir entidade ou programa previsto legalmente, ações de improbidade e de responsabilidade para responsabilizar gestores e conselheiros pela não deliberação acerca das políticas.(HARTUNG, 2019, p.323)¹²³

O papel do Conanda na defesa dos direitos da criança e do adolescente vai além da simples definição de diretrizes e emissão de recomendações. Faz-se imperativo, ainda, verificar a efetividade dessas recomendações para se poder bem avaliar a qualidade das ações e garantir que as políticas públicas em questão estejam realmente contribuindo para a proteção desses direitos. Isso, é o nosso entendimento, agrega valor às entidades responsáveis pela execução dessas políticas.

Portanto, o trabalho do Conselho somente se revela plenamente cumprido quando suas recomendações são implementadas e avaliadas como suficientes. Caso contrário, suas ações se fazem-se inócuas.¹²⁴

¹²³ HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e o melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p.323

¹²⁴ BRASIL. Controladoria-Geral Da União. **Relatório de Avaliação FNCA 2021**. p.24. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13499.pdf>> Acesso em: 06 de abr de 2023

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como fim analisar a efetividade dos direitos constitucionais das crianças e adolescentes, previstos no art. 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, sob a perspectiva do Fundo Nacional para Criança e Adolescente. Para alcançar esse objetivo, foi necessário buscar entender o princípio da proteção integral, que norteia as ações do Estado em relação a esse grupo.

Os direitos humanos das crianças e adolescentes fazem-se cada vez mais relevantes na sociedade nossa e, por conseguinte, na política atual. A proteção e promoção desses direitos é uma responsabilidade compartilhada por todos e requer o engajamento de diversas instituições e setores da sociedade.

É essencial reconhecer que a ordem constitucional de garantir prioridade absoluta à criança e ao adolescente emana-nos a compreensão de que é durante esse período que ocorrem transformações significativas no corpo, no cérebro, em todo o organismo do indivíduo e, portanto, no comportamento da criança. É uma fase de aprendizado intenso e desenvolvimento de habilidades fundamentais, como a linguagem, a coordenação motora, a socialização e o pensamento abstrato.

No primeiro capítulo desta monografia, aborda-se o processo de construção e reconhecimento legal deste princípio no Brasil, bem como a interpretação internacional sobre os direitos do grupo infanto-juvenil. Também são explicados o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e o papel dos Conselhos de Direitos da Criança nas três esferas federativas, visando a bem delinear a importância dos diferentes atores envolvidos no processo.

No segundo capítulo, teve-se como foco pontual de estudo o orçamento e se fez examinar a legislação que regula os fundos especiais, bem como o Fundo Nacional para Crianças e Adolescentes. A partir do que se faz possível visualizar a essencialidade e necessidade de intervenção e atuação do Poder Público frente à concretização dos direitos das Crianças e Adolescentes, sendo de responsabilidade do Estado a promoção da proteção integral.

Por meio do FNCA, é possível financiar projetos e programas que valorizem o cuidado e a proteção integral das crianças e adolescentes, garantindo que eles cresçam em um ambiente saudável e propício ao seu desenvolvimento pleno. No entanto, é importante reconhecer que a realidade do orçamento prioritário, discutido no terceiro capítulo, ainda enfrenta desafios para sua verdadeira concretização. Diante desse cenário, assoma-se de real

relevância fomentar o debate sobre a importância da proteção dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente em um cenário de restrição de recursos.

Portanto, a partir de tal análise, pode-se concluir que a conscientização da sociedade pode ser um importante passo para a construção de uma cultura que valorize e priorize a proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes. E isso pode acontecer por meio de mobilizações, de participação nas discussões públicas, na fiscalização dos Conselhos de Direitos e nos projetos legislativos sobre o tema.

De igual maneira, se nos evidenciou de fundamental importância que seja revista a emenda do Teto de gastos, revertendo pontuais prejuízos para a concretização dos direitos sociais, como a prioridade de proteção das crianças e adolescente Além disso, parece-nos de toda necessidade aprimorar a metodologia OCA, de forma a tornar ainda mais efetivo o controle e fiscalização do investimento governamental nas políticas para as crianças e adolescentes.

Cuidar das crianças e adolescentes do Brasil mostra-se ser estratégia essencial para garantir um futuro melhor para o país. Além de tal poder diretamente contribuir para o desenvolvimento individual e a qualidade de vida dessas pessoas, investir na infância e adolescência também traz benefícios para a sociedade como um todo. Crianças e adolescentes bem cuidados e educados têm mais chances de se tornarem adultos saudáveis, bem-sucedidos e produtivos, o que pode levar a um aumento na economia e na qualidade de vida da população em geral.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Campus Elsevier, 2010.

ABRINQ, Fundação. **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2º ed. São Paulo, 2015. p. 11-12. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abrinq/caderno_cmdca_apoio_a_execucao_abrinq_2015.pdf> Acesso em: 13 de jan. de 2023

ALMEIDA, A. C. da S.; PEDERSEN, J. R. P.; DA SILVA, J. A. **Estatuto da Criança e do Adolescente: os (des)caminhos na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes**. Emancipação, [S. l.], v. 20, p. 1–24, 2020. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.20.2016513.031. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/16513>. Acesso em: 21 jan. 2023

ALMEIDA, Valdenise Barreto de. **Crianças e adolescentes ameaçados de morte e a medida de proteção em acolhimento familiar: perspectivas sobre o Projeto Família Solidária e o seu potencial como retaguarda de apoio ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)**. Monografia (Especialização - Garantia de Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente) - Universidade de Brasília, 2022.

ALMEIDA, Riezo Silva. **Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 10 – n. 35, p. 205-233 – jul./dez. 2011

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Povos indígenas, genocídio e a sequência de omissões do governo Bolsonaro**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jan-23/paulo-bessa-povos-indigenas-genocidio-serie-omissoes>> Acesso em: 23 de mar de 2023

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade territorial: Uma contradição em termos** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnrf/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 16 de mar. de 2023

BINOTTO, E.; RIBEIRO, E. S.; DALLABRIDA, V. R.; SIQUEIRA, E. S. **Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, [S. l.], v. 6, n. 3, 2010. DOI: 10.54399/rbgdr.v6i3.299. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/299>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 de dezembro de 2022

_____. **Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. In: Portal Palácio do Planalto. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 de mar de 2023

_____. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>

_____. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm> Acesso em: 10 de fev. de 2023

_____. Controladoria-Geral Da União. **Relatório de Avaliação FNCA 2021**. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13499.pdf>> Acesso em: 30 de mar de 2023

_____. Controladoria-Geral da União. Portal da transparência: **Fundo Nacional para Criança e o Adolescente (FNCA)**. Disponível em:
<<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30913?ano=2023>>

_____. Governo Federal. **Doe para o FNCA**. Disponível em:
<<https://www.gov.br/participamaisbrasil/fnca>> Acesso em: 14 de abr. de 2023

[illegible]

_____. Participa + Brasil. Gestão do Fundo Nacional para Criança e Adolescente (FNCA). **Planos de aplicação aprovados pelo CONANDA.** Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/fnca>>. Acesso em: 28 de mar de 2023

_____. Documento base: 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (12ª CNDCA). Brasília, 2022

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/** Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/conanda/sinase_integra.pdf> Acesso em: 27 de mar de 2023

_____. **Dicas para Implementação de Comitês de Participação de Adolescentes.** 1ªEd. Disponível em: <<https://www.social.go.gov.br/files/00Marco2022/12/cartilhacpa.pdf>>. Acesso em: 25 de mar. de 2023

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente** /Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2020.

_____. Portal da transparência. **Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA** Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30913?ano=2019>> Acesso em: 30 de mar de 2023

_____. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/conanda>> Acesso em: 10 de mar. de 2023

_____. Congresso Nacional. **Entenda o Orçamento no Congresso Nacional.** Disponível em:<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/entenda-o-orcamento>> Acesso em: 10 de mar. de 2023

_____. **Instrução Normativa RFB Nº 2119,** De 06 De Dezembro De 2022. (Publicado(a) no DOU de 08/12/2022, seção 1, página 188). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=127567#2392777>> Acesso em: 16 de jan. de 2023

BASSI, Camillo de Moraes. Texto para discussão: **Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. **O Orçamento da Seguridade Social e a efetividade dos Direitos Sociais.** Dissertação. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Departamento de Direito do Trabalho e Seguridade Social. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-11112011-115426/publico/Mestrado_Ricardo.pdf>. Acesso em: 16 de jan. de 2023

CONANDA. **Resolução 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

_____. **Resolução 117, de 11 de julho de 2006**. Altera dispositivos da Resolução n.º 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

_____. **Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:
<<https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>> Acesso em: 04 de mar. de 2023

_____. **Resolução nº191, de 7 de junho de 2017**. Dispõe sobre a participação de adolescentes no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Disponível em:
<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao_191.pdf>

_____. Supremo Tribunal Federal, **ADI-MC 4048-1/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, j.15.05.2008, p.92. Disponível em:
<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 03 de fev. de 2023

CONTI, José Maurício. **Orçamentos públicos: A Lei 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. PINTO, Élica Graziane. **Legado normativo. A Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência**. 2014. Disponível em:
<<https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia>> Acesso em: 08 de jan. de 2023

COMITÊ SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA: convenção sobre os direitos da criança / Rede Marista de Solidariedade ; tradução: Alpha Ômega Curitiba: PUC Press, 2018.
Comentário Geral n. 19 [2016] sobre a elaboração de orçamentos públicos para tornar efetivos os direitos da criança [artigo 4].

CONCLA, IBGE.131-7 - **Fundo Público da Administração Direta Federal**. Disponível em :<<https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2021/33829-2021-131-7-fundo-publico-da-administracao-direta-federal>> Acesso em: 16 de mar. de 2023

CURY, M.; GARRIDO, P. A.; MARÇURA. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

CUSTODIO, Andre Viana; MARTINS, Matheus Denardi Paz. **As atribuições dos conselhos de direitos na formulação de políticas públicas para infância**. Conhecimento & Diversidade, Niterói, v. 12, n. 28, p. 86 –98 set./dez. 2020

DIGIÁCOMO, Murilo José e DIGIÁCOMO, Eduardo. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente e da Educação. **Comentários à lei nº 13.431/2017**. Curitiba, 2018. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/lei_13431_comentada_jun2018.pdf>. Acesso em: 28 de mar de 2023

DIGIÁCOMO, Murillo José. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**.- Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. 6ª Ed. Curitiba, 2013.

FARIELLO, Luiza. Conselho Nacional de Justiça (CNJ): **Constituição de 1988, um novo olhar sobre a criança e o adolescente**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/constituicao-de-1988-um-novo-olhar-sobre-a-crianca-e-o-adolescente>> />

FERNANDES, Regis. **Curso de Direito financeiro**. 8 ed. São Paulo-Malheiros, 2019

FUNDAÇÃO Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. **De olho no orçamento criança**. 2 ed., São Paulo, 2017

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 4 ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

GOVERNO DO TOCANTINS. **Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente -CEDCA**. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/cidadaniaejustica/conselho-estadual-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-cedca/6e4g2bzj55rv>> Acesso em: 12 de jan. de 2023

GOVERNO DA BAHIA. Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. **Conselho Estadual da Criança e do Adolescente - CECA**. Disponível em: <<http://www.justicasocial.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=96>> Acesso em: 13 de jan. de 2023

GOMES, Gustavo de Mendonça. **Políticas Públicas no estado contemporâneo e controle jurisdicional: base legal e elementos formadores**. Curitiba: Juruá, 2015.

HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e o melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R.. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**; tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019

INICIATIVA ALANA. Prioridade absoluta: **32 anos do artigo que determina que crianças e adolescentes sejam considerados prioridade absoluta do país**. Disponível em: <<https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/32-anos-artigo-227/>> Acesso em: 05 de jan. de 2023

_____. Prioridade absoluta: **6 coisas que você precisa saber sobre a convenção sobre os direitos da criança**. Disponível em: <<https://prioridadeabsoluta.org.br/agenda-227/6-coisas-que-voce-precisa-saber-sobre-a-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca/>>

_____. Prioridade absoluta: **Estatuto Da Criança E Do Adolescente, O caminho para a lei**. Disponível em: <<https://prioridadeabsoluta.org.br/estatuto-crianca-adolescente/o-caminho-para-a-lei/>>. Acesso em: 06 de jan. de 2023

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha. Os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”**. 1ª- edição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LANSDOWN, Gerison. **La evolución de las facultades del niño**. Fondo De Las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), 2005. Disponível em: <<https://www.unicef-irc.org/publications/384-the-evolving-capacities-of-the-child.html>> Acesso em: 06 de jan. de 2023

LYRA, Rubens Pinto. **Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira**. Revista de Informação Legislativa. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 35, n.140, out./dez. 1998.

MACHADO, José Teixeira Jr.; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 2002.

MALLMANN Fernanda. **Incentivos fiscais relacionados a doações: uma alternativa para a prática da responsabilidade social**. 2010. Disponível:
<<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27229/000763405.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

MARTINS, José Pedro Soares. **Prioridade para infância e adolescência, dever do Estado e da sociedade** (DDHH Já – Dia 88, Art.29). Agência Nacional de Notícias - ASN, 31 mar. 2019. Disponível em: <<http://agenciasn.com.br/arquivos/15561>> Acesso em: 05 de jan. de 2023

MDS - CONANDA - CONAS. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006
Disponível
em:<<https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/pdfs/ConvivenciaFamiliarComunitaria.pdf/view>> Acesso em: 27 de mar de 2023

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Investimento Público na infância e adolescência: desafios para uma gestão inclusiva**. Informe Temático, 2018 – Infância, Adolescência e Direitos - Vol. 1. Cadê Paraná

_____. **Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do adolescente**. Disponível em:
<<http://crianca.mppr.mp.br/pagina-1590.html>> Acesso em: 08 de jan. de 2023

NAVARRO, Zander. Orçamento Participativo. In. **Dicionário de políticas públicas**. Org. Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira. 2º ed. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, 2015.

NETO, Celso de Barros Correia. **50 anos da Lei n. 4.320/64: o esquecimento da lei orçamentária e do Direito Financeiro no Brasil**. Grandes Eventos do IDP: Fórum 50 anos da Lei geral dos orçamentos lei nº 4.320 . / Organizadores: Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. – Brasília: IDP, 2017. p.26 Disponível em:
<https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2330/1/Grandes%20Eventos_Forum%2050%20anos%20Lei%20geral%20orcamento_Gilmar%20Mendes.pdf> Acesso em: 10 de fev. de 2023

NUNES Cleucio Santos. **Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. Coordenador José Maurício Conti.- São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2008

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas**. Rev. TST, Brasília, v. 75, n. 1, p. 108-109, jan/mar 2009

PINTO, Élidea Graziane. **Políticas para mulheres não têm sido prioridade no ciclo orçamentário**. Disponível em:
<<https://www.conjur.com.br/2023-mar-07/contas-vista-politicas-mulheres-nao-prioridade-orcamento>> Acesso em: 23 de mar de 2023

_____. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. **Revista Gestão & Tecnologia**, [S.l.], v. 6, n. 2, set. 2010. ISSN 2177-6652. Disponível em:
<<http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. **A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 40, n. 141, set./dez. 2010, p. 693-728. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/cp/a/gvh6jf9BxZFWyZzcbSDWpzk/citation/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 06 de jan. de 2023

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e o Financiamento das políticas sociais**. Serv. Soc. Rev., Londrina, V. 14, N.2, P. 04-22, Jan./Jun. 2012.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal**. Disponível em:
<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo130.pdf>> Acesso em: 22 de mar. de 2023

SANTOS, Gabriel Mendes dos. **As modificações promovidas pelo Decreto nº 10.003/2019 na dinâmica de participação social do Conselho Nacional do Direito das Crianças e Adolescentes**. 2021. Disponível em:
<https://bdm.unb.br/bitstream/10483/30285/1/2021_GabrielMendesDosSantos_tcc.pdf> Acesso em: 12 de jan. de 2023

SCAFF, F. F. **A correlação entre o teto de gastos e o orçamento secreto**. Consultor Jurídico, 20 de dezembro de 2022. Disponível em:
<<https://www.conjur.com.br/2022-dez-20/contas-vista-correlacao-entre-teto-gastos-orcamento-secreto>> Acesso em: 31 de mar de 2023

_____. **Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios.**

Consultor Jurídico, 17 de maio de 2016. Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>> Acesso em: 30 de mar de 2023

_____; ROMBOLI, Roberto; MIGUEL, Revenga (coord.). **A Eficácia dos Direitos Sociais**. São Paulo: Quatier Latin, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUTO, M. J. V. **Princípio da descentralização administrativa através da criação de empresas estatais**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 87, p. 185-209, 1992. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67174>.

TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko; BARROS, Mari Nilza Ferrari de. **Os Direitos De Crianças E Adolescentes Na Perspectiva Orçamentária**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 105, p. 50-66, jan./mar. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/jQ6G9grCnMvh8cCN4N7YcWs/?format=pdf&lang=pt>>

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, volume V: o orçamento na Constituição. 3º ed. revista e atualizada - Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TUOTO, Danielle Cristine Cavali. **Compreendendo o Orçamento Criança e Adolescente - OCA**. Disponível em:

<https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/anexos/Apresentacao_1_modulo_OCA.pdf> Acesso em: 20 de mar de 2023

UNICEF. Agenda Pública. **Diagnóstico Do Sistema De Garantia De Direitos Da Criança E Do Adolescente**. 2021. Disponível em:

<<https://www.unicef.org/brazil/media/13601/file/diagnostico-do-sistema-de-garantia-de-direitos-da-crianca-e-do-adolescente.pdf>> Acesso em: 08 de jan. de 2023

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança, instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 196 países**. Disponível em:

<<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>> Acesso em: 05 de jan. de 2023

_____. **30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança: avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil** / Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) ;

[coordenação editorial Elisa Meirelles Reis...[et al.]]. -- São Paulo : UNICEF, 2019.

Disponível em:

<<https://www.unicef.org/brazil/media/6276/file/30-anos-da-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca.pdf>> Acesso em: 05 de jan. de 2023

_____. Convenção sobre os Direitos da Criança. 1990. Disponível em:
<<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>> Acesso em: 10 de dez. de 2022