

SISTEMA DE FINANCIAMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA QUE REGULAMENTE OS ORÇAMENTOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA (OPI) E DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (OCA).

Por Mariana Seifert Bazzo¹, Karine Tomaz Veiga² e José Maurício Conti³

1. Introdução

O art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) entra em consonância com a redação do art. 227 da Constituição Federal (CRFB) e densifica o que se conhece por *princípio da prioridade absoluta* para a Infância e Juventude:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão⁴.

1 Doutoranda em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em “Estudos sobre Mulheres – Gênero, Cidadania e Desenvolvimento” pela Universidade Aberta de Portugal (2018). Pós-graduada em Justiça Europeia dos Direitos do Homem pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal (2008). Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná (2004). Autora de diversos artigos relacionados ao tema da violência contra a mulher e direitos humanos e dos livros “Crimes contra Mulheres: Lei Maria da Penha, Crimes Sexuais, Feminicídio e Violência Política de Gênero” (Juspodivm 2023) e “Crimes contra Crianças e Adolescentes” (Juspodivm 2022) e “Manual de Direito Eleitoral e Gênero” (Juspodivm 2024), Professora convidada de Curso de Pós-Graduação de Direito de Família e Sucessões da Universidade Estadual de Londrina.

2 Doutoranda em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em “Accountability Educacional” pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2019), com MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades (IBPEX, 2012) e pós-graduada em Direito Financeiro e Orçamentação (Polis Civitas, 2023), em Direito Digital e Proteção de Dados (Ebradi, 2022) e em Direito Público Aplicado (Ebradi, 2021). Atualmente é assessora do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, cedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, onde é Auditora de Controle Externo. Anteriormente foi Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e Analista de Planejamento e Orçamento (SEFAZ/PMSG). Leciona disciplinas de Direito Público (relacionadas ao financiamento dos Direitos Fundamentais) em cursos de pós-graduações de escolas de governo (EMERJ, IERBB MPRJ, FEMPERJ, ECG TCERJ) e preparatórios para Concursos Públicos.

3 Professor de Direito Financeiro da USP. Doutor e Livre-docente em Direito Financeiro pela USP.

4 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

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; **d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude**⁵. (GRIFO NOSSO)

Qual a delimitação da referida disposição normativa no âmbito do Orçamento? De fato, ao se entender como princípio que perpassa toda e qualquer atuação do Estado, está-se diante de um verdadeiro princípio da Constituição Financeira cuja concretização enfrenta inúmeros desafios, tendo em vista as características do próprio sistema de financiamento das políticas públicas especializadas:

A proteção à criança, adolescente e jovem é política pública que se materializa por um conjunto de ações governamentais e não-governamentais que apresenta aspectos administrativos bastante complexos, como se poderá ver. Exige sofisticados mecanismos de financiamento e a superação de dificuldades gerenciais. Complexidade que se constata pela intensa atuação dos poderes e instituições independentes, uma vez que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, todos eles exercem funções relevantes voltadas a atingir os objetivos dessa política pública que é prioridade absoluta prevista na Constituição. Atuam diretamente na própria execução, e, principalmente, controle das ações, como se vê pela obrigatória participação do Poder Judiciário e Ministério Público nas medidas de guarda, tutela, adoção, dos atos infracionais, da fiscalização das entidades governamentais e não-governamentais de atendimento e tantas outras. Interferem também para assegurar os muitos direitos fundamentais previstos na Constituição (art. 227) e legislação infraconstitucional que exigem prestações estatais e têm sido objeto de intensa judicialização visando à concretização ante a inércia estatal, como se pode constatar das várias demandas judicializadas por vagas em creches (STF, RE 436.996-6 Agr e RE 410.715-5 Agr; STJ, REsp 1.185.474), dever de proteção integral (STF, RE 482611 e STF, RE 488208), e muitas outras. Uma evidência da distância que existe entre o que está previsto na lei e a realidade. Mais do que isso, não é simples coordenar todos os entes da federação, em um exemplo claro de federalismo cooperativo que neste caso mostra-se bastante evidente, com a participação da União, estados, Distrito Federal e municípios. Acrescente-se que, ante a sistemática de

⁵ BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2019.

organização setorial estabelecida na maior parte das administrações públicas, as necessidades das crianças, adolescentes e jovens espalham-se por diversas áreas, tais como saúde, assistência social, educação, segurança pública etc., tornando necessária uma ação conjunta e coordenada de diversos órgãos dentro de uma mesma unidade federativa – sem esquecer de que o mesmo ocorre nas demais esferas de governo com as quais os entes federados necessariamente devem de se relacionar. Não é só. As políticas públicas voltadas para a proteção à criança, adolescente e jovem estão entre as que mais – e não seria exagerado dizer, a que mais - contam com a participação do terceiro setor, por meio da intensa atuação de instituições não-governamentais, muitas recebendo subvenções orçamentárias.⁶

Relembra-se que onde há um direito, há o custo desse direito e a imposição de seu financiamento por “alguém”:

*Where there is a right, there is a remedy” is a classical legal maxim. Individuals enjoy rights, in a legal as opposed to a moral sense, Only if the wrongs they suffer are fairly and predictably redressed by their government. This simple point goes a long way toward disclosing the inadequacy of the negative rights/positive rights distinction. What it shows is that all legally enforced rights are necessarily positive rights. (...) All rights are claims to an affirmative governmental response (...)*⁷

No caso do Estado brasileiro, em que se coloca a Constituição da República como máxima normativa, há que se estudar a tarefa do Estado de arrecadar, repartir, gastar e se endividar, enfim, toda a atividade financeira, como aquela que visa à consecução de seus objetivos constitucionais:

Para o direito financeiro não basta a declaração política, própria do constitucionalismo. É necessário que haja efetiva construção de um modelo jusfinanceiro que implemente o modelo republicano adotado por cada país. Será o direito financeiro que identificará se a declaração política está sendo ou não utilizada como simples retórica, pois permitirá identificar, em concreto, quem paga pelas prestações sociais e quem delas é beneficiário.⁸

Para perfeita delimitação, portanto, de uma política pública prevista constitucionalmente, deve ser concebida previamente a ideia de Constituição Financeira

6 CONTI, José Maurício. Maioridade penal, os 25 anos do ECA e o Direito Financeiro. **Revista Consultor Jurídico**, 28 de jul de 2015. Disponível em: . Acesso em 29 de set. de 2019.

7 SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: WW. Norton e Company, 1999, p. 43.

8 SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 85.

como instrumento de segurança jurídica e de preservação dos direitos fundamentais na atuação dos órgãos do Estado ao longo de toda sua atividade financeira⁹:

A proteção da efetividade dos direitos e liberdades fundamentais tem máxima eficácia no Estado Democrático de Direito. Por isso o orçamento público regido por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os meios necessários para a realização deste fim constitucional do Estado nas sumas máximas possibilidades. [...] Cumpre apenas assinalar o papel do orçamento público como “meio” privilegiado para que se evidencie o controle sobre a realização daqueles fins constitucionais do Estado e sua capacidade de funcionar como instrumento essencial para promover a aplicabilidade dos direitos e liberdades.¹⁰

Orçamento, em si, como bem aponta OLIVEIRA (2019)¹¹, não pode ser entendido como lei formal nem material (geral e abstrata) e sim como lei específica determinada a garantir direitos fundamentais:

As necessidades da Administração Pública, aliadas ao desenvolvimento das técnicas orçamentárias, foram aos poucos modificando a concepção clássica do orçamento público, fazendo com que assumisse uma função importante na condução das políticas públicas.¹²

Nesse ponto, o programa estabelecido não pode se apresentar como mera previsão e sim realizado materialmente:

As leis orçamentárias precisam ser levadas a sério e o orçamento deve vincular o gestor, em rota de evolução da sua natureza meramente autorizativa para vir a gozar do que o professor José Maurício Conti suscitara como a “máxima ‘impositividade’ do orçamento”, já que, segundo ele, “a eficácia, credibilidade e respeito à lei orçamentária exigem que, uma vez aprovada, sua execução deva pautar-se pela busca do fiel cumprimento de seus dispositivos”.¹³

Esse é o filtro para leitura da Constituição Federal e da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) ao se observar quão complexo é o Orçamento destinado a políticas públicas para garantia de direitos de Crianças e Adolescentes. Para além do

9 TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: RT, 2014. p. 106.

10 Idem, ibidem, p. 359- grifo nosso.

11 OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

12 CONTI, José Mauricio. **A autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil**. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 57.

13 PINTO, Élida Graziane. Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE** 3, nº 5 (mar/ago 2014) , p. 96.

art 4º, contam-se com os arts. 90, §2º, 100, par. único, inciso III e 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente como forma de regulamentação do aspecto orçamentário do princípio da prioridade absoluta¹⁴:

O cumprimento deste verdadeiro comando normativo, decorrente do princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, exige a adequação dos orçamentos públicos dos diversos entes federados às necessidades específicas da população infantojuvenil, através da previsão dos recursos indispensáveis à implementação de políticas básicas (art. 87, inciso I do ECA), políticas e programas de assistência social (art. 87, inciso II, do ECA) e programas de prevenção, proteção especial e socioeducativos (arts. 88, inciso III c/c 90, 101, 112 129, todos do ECA), com foco prioritário no atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias. Os orçamentos dos diversos órgãos públicos (cf. art. 90, §2º, do ECA) devem contemplar os planos de ação e de aplicação de recursos destinados à criação, manutenção e ampliação de uma “rede de proteção” à criança e ao adolescente, nos moldes do que for deliberado pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, inciso II, do ECA e arts. 227, §7º c/c 204, da CF), de acordo com as demandas e prioridades apuradas junto aos Conselhos Tutelares (art. 136, inciso IX, do ECA), Justiça da Infância e da Juventude e demais órgãos de defesa dos direitos infantojuvenis, bem como aquelas apontadas nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, periodicamente realizadas.¹⁵

14 Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de: (...) § 2º Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dentre outros, observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta Lei.

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. (...) Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais;

Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites: I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei n o 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

15 DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. 7. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2017, p. 10.

A esse respeito, leis municipais e estaduais e Resoluções e Instruções Normativas dos Tribunais de Contas também trazem previsão de procedimentos a serem observados pelas administrações públicas. Como exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná¹⁶ editou a Resolução nº 14/2009, de 30/07/2009, e, mais recentemente, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FPPI) e a União dos Vereadores do Brasil (UVB), no uso de suas atribuições, expediram a Nota Recomendatória nº 01/2023¹⁷, de 10/08/2023, com destaque para as seguintes orientações expressas:

2. Verificar se a prioridade da primeira infância consta no texto da respectiva Lei do Plano Plurianual aprovada em seu território, de maneira expressa e identificável, como um único programa intersetorial, ou um conjunto de programas, **devidamente codificado, com metas físicas e financeiras**, indicadores e responsáveis, em compatibilidade como Plano da Primeira Infância (PPI). Caso não conste, instar o Executivo para que encaminhe ao Legislativo projeto de alteração providenciando a devida inclusão [...]

3. Garantir que o PPA presente, no mínimo:

- a) as metas desdobradas adequadamente, **de modo a permitir a identificação das respectivas metas e estratégias do PPI;**
- b) os objetivos dos programas e as finalidades das ações que permitam **identificar com clareza o que deve ser alcançado e o caminho a ser trilhado para o seu alcance;**
- c) os programas desdobrados em ações que **permitam identificar as atividades concretas para a sua execução;**
- d) os programas finalísticos com indicadores e linha de base com vistas **a possibilitar acompanhamento anual da sua evolução;**

16 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Resolução n. 14, de 30 de junho de 2009. Dispõe sobre a adoção de mecanismos na elaboração e execução orçamentária da Administração Municipal, para atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, de que trata o art. 227 da Constituição Federal, no âmbito das políticas públicas municipais, e adota outras providências. **Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Curitiba, n. 211, 7 ago. 2009, p. 98. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-14-de-30-de-julho-de-2009/1390>. Acesso em: 30 out. de 2023.

17 ATRICON; IRB; ABRACOM; CNPTC; FPPI; UVB. **Nota Recomendatória nº01/2023**. Recomendação aos Legislativos Estaduais, Distrital e Municipais acerca da inclusão da priorização da primeira infância nos Projetos de Plano Plurianual (PPA), de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA) e da observância necessária da transparência. Brasília, 26 jul. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Recomendatoria-Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB-n%C2%B0-01-2023-1a-Infancia-no-Planejamento-Orcamentario.pdf>. Acesso em: 12 mar. de 2024.

- e) as metas das ações com os resultados esperados de forma quantificada e regionalizada e com o **registro do período esperado para seu alcance**;
 - f) os programas de duração continuada construídos **mediante diagnóstico prévio** das áreas prioritárias de atendimento da primeira infância, previstas no art.5º da Lei Federal nº13.257/2016;
 - g) **as atribuições do respectivo ente federativo**, naqueles programas em que haja compartilhamento de ações, tendo em vista o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, exposto no art. 8º da Lei Federal nº 13.257/2016;e
 - h) a previsão de produção de informações estruturadas que permitam o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do alcance das ações planejadas.
- [...]

8. Garantir que os programas ou as ações relacionados à primeira infância previstos no Projeto de LOA apresentem, no mínimo:
- a) **as respectivas metas e estratégias do PPI, consignadas no PPA e na LDO**;
 - b) as dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PPI consignadas no PPA e na LDO, **devidamente codificadas**, com vistas a viabilizar sua plena execução, monitoramento e avaliação; e
 - c) a **previsão de atuação intersetorial** com programas de governos de outras áreas, relacionadas com as metas e estratégias do PPI. (GRIFO NOSSO)

Considerando ser necessário o compromisso com a priorização de políticas públicas destinada a Crianças e Adolescentes, a Constituição Federal expôs também uma espécie de “prioridade da prioridade absoluta”, como normas da Constituição Financeira: aplicação de percentual dos recursos públicos à saúde na assistência materno-infantil (art. 227, § 1º, I, CRFB); incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado (art. 227, § 3º, VI, CRFB); e a criação de programas governamentais específicos para atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins (art. 227, § 3º, VII, CRFB).

Finalmente, e mais recentemente, o princípio da prioridade absoluta no âmbito orçamentário ganhou contornos mais precisos com o Marco Legal da Primeira Infância (Lei Federal n. 13.257/2016), que, mais do que qualquer outra norma federal, previu normas de direito financeiro para políticas públicas de proteção a essa camada da população, especialmente em seu artigo Art. 11 e na regulamentação do Decreto nº 10.770/2021 (Institui a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância).

Ainda, em termos orçamentários, o último Plano Plurianual findo (PPA 2020-2023) deu destaque à educação infantil¹⁸, especialmente às políticas voltadas à primeira infância, com o reconhecimento da prioridade do programa “Atenção Integral à Primeira Infância” (programa 5.024), com 1,6 bilhões de reais contemplados no Eixo Social das ações governamentais:

Eixo Social: promover a formulação, implementação e gestão de políticas públicas destinadas a elevar o nível de bem-estar da população brasileira, contribuindo de forma efetiva para: i) redução de desigualdades sociais; ii) promoção e acesso à educação de qualidade; iii) excelência na provisão dos serviços de saúde; e iv) fortalecimento da cidadania; v) **valorização da primeira infância com a proteção necessária à criança e ao adolescente**¹⁹. (GRIFO NOSSO)

Em paralelo, ressalta-se, tramita na Câmara dos Deputados e aguarda parecer da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, desde o dia 24/03/2023, o Projeto de Lei Complementar nº 177/2020, que altera a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos Planos Plurianuais²⁰.

Contudo, conforme será visto neste trabalho, as normas atualmente existentes, um tanto quanto esparsas, não dão conta de estabilizar formas eficazes de transparência e

18 BRASIL. Mensagem Presidencial encaminhadora do referido PPA, p. 28-29. Referido também em CONTI, José Mauricio. **A luta pelo Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2022, p. 106.

19 Assim detalhou a Mensagem Presidencial do PPA (2020-2023): *Como qualquer outra política pública exitosa, a efetividade das políticas direcionadas para a primeira infância depende do preenchimento de vários requisitos, como clareza no objeto, desenho adequado, fontes suficientes de financiamento, definição precisa do público-alvo, estratégia eficaz de implementação. Contudo, no caso da criança, especialistas recomendam a adoção da abordagem de desenvolvimento integral, na qual o Estado se preocupa com as múltiplas condições necessárias para que a criança exerça plenamente suas potencialidades. O Brasil possui atualmente cerca de 20 milhões de crianças na idade entre 0 e 6 anos. É contingente expressivo, caracterizado por forte especificidade, que requer atenção especial. Nesse sentido, o PPA 2020-2023 preconiza alocação prioritária para programas e ações de governo destinadas à primeira infância* (p.29).

20 PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 177/2020. Altera a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos planos plurianuais. O Congresso Nacional decreta: Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 3º-A. Os planos plurianuais deverão estabelecer programas governamentais específicos com objetivo resguardar os direitos e garantias das crianças com até 6 anos de idade, cujo atendimento deverá ser prioritário. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput deste artigo. Art. 9º. § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as destinadas ao atendimento dos programas previstos no art. 3º-A desta lei, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.” (NR). Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

controle de dados tanto dos próprios Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) quanto dos orçamentos em geral dos demais entes da Federação.

Logo, considerando que o Federalismo brasileiro pressupõe que as políticas de proteção a direitos das crianças e dos adolescentes se enquadram no modelo de federalismo cooperativo fiscal, com normas gerais estipuladas pela União e o caráter de cooperação nos fundos de participação de estados e municípios (entre outros exemplos de adicionais à arrecadação direta pelo ente federado).

Entre essas normas gerais, o que se defende no presente texto é a necessidade de elaboração de lei complementar apta a regulamentar o importante artigo 227 no âmbito orçamentário, a fim de assegurar a devida aplicação e destinação privilegiada do Orçamento Primeira Infância e do Orçamento Criança Adolescente.

2. Problemas na transparência e acesso a dados dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.

Parte do orçamento destinado ao custeio das políticas públicas infantojuvenis é alocado nos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, definido como “instrumento para a efetivação das medidas prioritárias”²¹ elencadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), no contexto do Sistema de Garantias dos Direitos. Compete ao órgão deliberativo, portanto, a responsabilidade pela elaboração dos planos estratégico (Plano de Ação) e operacional (Plano de Aplicação Financeira) da gestão dos seus recursos, bem como pelo acompanhamento e fiscalização das suas receitas e despesas.

Muito embora o artigo 163-A da Constituição Federal preveja que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem seus dados contábeis, orçamentários e fiscais, a fim de garantir a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade das informações coletadas, pouco se conhece sobre a realidade da arrecadação e aplicação dos recursos destinados a crianças e adolescentes. Para estes dados, apesar de exigido que sejam divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público, em conformidade com a

21 PINHEIRO, Hendrick; AUAD, Denise. **Doações aos fundos de direitos da criança e do adolescente e o alcance da Emenda Constitucional n. 109/2021**. Cadernos de Direito Actual N° 16. Núm. Ordinário (2021), pp. 201-215 ·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229.

legislação vigente, a partir de diretrizes estabelecidas pelo órgão central de contabilidade pública (Secretaria do Tesouro Nacional), muitos portais de transparência das contas públicas permanecem inexistentes, incompletos ou omissos à comprovação da priorização dos recursos com destinação privilegiada. Para o homem médio, ainda não é possível identificar a programação e a efetiva aplicação desses montantes.

Assim, olhando para os princípios da prioridade absoluta e da destinação privilegiada de recursos para crianças e adolescentes, não há, até o momento, qualquer orientação legal ou normativa para a elaboração de instrumentos específicos que identifiquem a natureza do Orçamento Primeira Infância (OPI) e do Orçamento Criança Adolescente (OCA). Nem mesmo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)²² e o Manual Técnico do Orçamento²³ abordam a necessidade de transparência dos valores destinados a esse público beneficiário, mas tão somente leis locais ou regionais, editadas a partir de metodologias esparsas divulgadas por organismos defensores dessas políticas públicas. Nesse sentido, diferentes riscos encontram-se relacionados à transparência orçamentária e financeira das ações governamentais dependentes dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No Brasil, no campo das receitas dos Fundos provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas dedutíveis do Imposto de Renda, o cenário que se apresenta é de evolução das arrecadações, embora não se saiba ao certo os totais doados por modalidade e nem mesmo a sua aplicação. Em 2024, de acordo com a Receita Federal do Brasil²⁴, ainda há doações realizadas em 2013 que aguardam a regularização do Fundo para serem repassadas. Atualmente, conforme disponibiliza o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em painel²⁵ que apresenta a relação atualizada dos

22 BRASIL. Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** – 10. ed. 2023. Disponível em Tesouro Transparente: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Acesso em: 12 mar. 2024.

23 BRASIL. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento**. 2024. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mtos>. Acesso em: 12 mar. 2024.

24 BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Repassé das Doações Feitas Diretamente no Programa do IRPF - FDCA e FDI**. Disponível em: <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/repassé-das-doacoes-feitas-diretamente-no-programa-do-irpf-fdca-e-fdi>. Acesso em: 12 mar. 2024.

25 Com extração em 04/03/2024, a partir do Painel de Transparência do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibWVjIjoiNWQ2MWE0N2EtYTQ4Zi00Yzg1LWJwZWItYzIxMzRiOGLyYmVjIiwidCI6ImZiYTVMTC4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>. Acesso em: 12 mar. 2024.

Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1.159 municípios encontram-se sem fundos cadastrados e 448 com fundos inconsistentes, o que os impede de receber doações e os impossibilita de aplicar esses recursos em políticas públicas prioritárias.

Considerando a necessidade de acompanhar a programação e execução dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, tanto o Tribunal de Contas da União quanto a Controladoria Geral da União já abordaram a temática, sob diferentes abordagens e momentos nas suas auditorias, chamando atenção para fragilidades recorrentes que comprometem o atendimento desses direitos. No âmbito federal, entre 2020 e 2023, merecem destaque as seguintes problemáticas apontadas por estes órgãos de controle²⁶:

1. Falta de participação adequada do poder público no CDCA, comprometendo a gestão paritária com a sociedade civil;
2. Problemas nos controles de captação de recursos, resultando em falta de confiabilidade;
3. Necessidade de agilizar o manuseio de recursos na conta de investimento para evitar prejuízos por falta de aplicação;
4. Falta de cuidado adequado no registro de doadores na Declaração de Benefícios Fiscais (DBF);
5. Irregularidades na seleção de projetos, incluindo regras não previstas no Edital de Chamamento Público e escolha de projetos com notas menores do que outros preteridos;
6. Assinatura de Termos de Fomento e Convênios com Organizações Sociais e Prefeituras que não conseguiram captar recursos conforme o esperado;
7. Ausência de controles para fiscalizações realizadas e a realizar, bem como para prestações de contas analisadas e a analisar, prejudicando a gestão dessas áreas;
8. Ausência de informações relativas ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente em portal de transparência específico;

26 A partir da Avaliação CGU 20200042/2020 FDCA e CDCA São Paulo/SP; Avaliação CGU 816125/2020 Marco Legal da Primeira Infância; Avaliação CGU 907917/2021 CDCA da União; Avaliação CGU 1112396/2022 FDCA e CDCA de município Picuí/PB; Avaliação CGU 1184330/2022 FDCA e CDCA/SC; Avaliação CGU 1184293/2022 FDCA e CDCA do município de Belo Horizonte/MG; Avaliação CGU 1184326/2022 FDCA e CDCA do município de Santarém/PA; Avaliação CGU 1094692/2023 FDCA e CDCA abrangendo sete estados da federação: CE, MG, PA, PB, PR, SC e SP; Acórdão TCU n° 2.231/2014; Acórdão TCU n° 2.142/2016 e Acórdão TCU n° 451/2017.

9. Ações desenvolvidas de forma independente e descoordenadas em várias áreas;
10. Maioria das ações carece de elementos de monitoramento e avaliação para acompanhar os resultados e fazer ajustes necessários durante a execução;
11. Transparência deficiente na divulgação dos resultados por ações, dificultando o controle social;
12. Falta de identificação e divulgação dos recursos orçamentários, sugerindo falta de priorização da primeira infância;
13. Bloqueio de repasses devido a falhas no cadastramento dos FDCAs;
14. Realização orçamentária recorrente abaixo do programado na Lei Orçamentária Anual (LOA);
15. Falta de constituição dos Conselhos dentro do prazo regimental;
16. Ausência de monitoramento quanto à implementação das recomendações emitidas pelos Conselhos;
17. Falta de relatórios de fiscalização e acompanhamento de projetos em execução;
18. Acúmulo de processos de prestação de contas pendentes e falta de análise financeira em casos de descumprimento ou cumprimento parcial de metas físicas;
19. Ausência de estimativa do número de beneficiários (primeira infância, criança, adolescente e jovem), o que fragiliza a implementação do sistema de custos, o estabelecimento de metas de atendimento e a definição de indicadores de resultado para as ações desenvolvidas;
20. Ausência de adequação e compatibilidade do orçamento com os instrumentos Plano de Ação, Plano de Aplicação Financeira e Diagnóstico Municipal da Infância e da Adolescência;
21. Ausência de ressalvas pelo Conselho em relação a prestações de contas anuais aprovadas sem justificativa e com execução parcial do total de despesas previstas;
22. Recomendação ao Conselho para que elabore o seu planejamento anual conectado aos problemas identificados;
23. Estrutura precária de Conselhos, prejudicando o cumprimento dos objetivos institucionais, com destaque para carência de pessoal e regulamentação insuficiente;

24. Falhas na gestão de recursos e estabelecimento de fluxos operacionais que representam riscos para a efetivação dos direitos do ECA;
25. Necessidade de implementação de procedimentos estruturados para regular as atividades do Conselho;
26. Recursos do Fundo utilizados com projetos que não são para a proteção da criança e do adolescente;
27. Falta de ações que incentivem o aumento das arrecadações dos FDCAs;
28. Insuficiência de indicadores e métricas para acompanhar a implementação das políticas de proteção à criança e ao adolescente e avaliar os impactos sociais resultantes dessas políticas;
29. Falta de exigência de transparência ativa por parte das Organizações Não Governamentais (Ongs) em relação às informações dos projetos em andamento;
30. Termos aditivos firmados após o término da vigência dos termos de cooperação;
31. Prestações de contas não contêm informações suficientes para certificar o uso correto dos recursos;
32. Falta de uso de indicadores para medir o impacto das políticas públicas;
33. Defasagem temporal de planos e documentos que respaldam as decisões do conselho;
34. Planos de Ação e de Aplicação Financeira não contemplam metas da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente;
35. Necessidade de aprimorar o processo de formalização de parcerias, incluindo seleção, aprovação e classificação de projetos para execução dos programas autorizados pelo Conselho via Plano de Ação do Fundo;
36. Falta de informações sobre a avaliação de custos e compatibilidade de preços apresentados nos processos de Chamamento Público;
37. Falta de clareza na descrição dos critérios de avaliação da capacidade técnica e administrativa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs);
38. Ausência de avaliação de custos pelo Conselho para planos de trabalho apresentados pelo Terceiro Setor;
39. Falta de registros formais e objetivos no processo de seleção de projetos. Quanto à execução, metas parcialmente alcançadas, mesmo com repasse quase total dos recursos dos Termos de Fomento;

40. Ausência de critérios de seleção e julgamento das propostas, prejudicando a transparência e a conformidade com a legislação; e
41. Redução nos valores previstos nos planos de trabalho sem critérios especificados e sem registro das motivações.

Diante das múltiplas fragilidades, resta evidente a urgência por ações corretivas e de fortalecimento dos mecanismos de gestão e controle desses recursos. A complexidade e abrangência dos desafios identificados demandam uma resposta articulada e eficaz por parte dos órgãos gestores vinculadores dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos e da própria sociedade civil. Promover transparência e fomentar a participação democrática e o controle social desses recursos pode ser o ponto de partida, ainda mais se considerarmos o potencial de arrecadação proveniente de doações via renúncia de receitas do Imposto de Renda. A eficiência na aplicação dos recursos e o rigor na fiscalização devem garantir que os orçamentos autorizados em lei anual e deliberados de forma coletiva pelos Conselhos cumpram efetivamente seu propósito de proteger e promover os direitos de crianças e de adolescentes.

3. Problemas na transparência e acesso a dados dos recortes orçamentários destinados a despesas com políticas públicas para infância e juventude no Brasil.

Desde a Resolução nº 105/2005 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, há previsão de acompanhamento orçamentário para definição e execução de programas de governos para atendimento dos direitos da criança e do adolescente aos Conselhos dos Direitos em todas as esferas. Deve ser elaborado Plano de Ação anual contendo ações pelo ente federado ao qual estiver vinculado administrativamente, o que será incluído nas propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual elaborados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo, sem prejuízo de emendas parlamentares afetas à área da infância e juventude. Assim esclareceu a Resolução Conanda nº 116/2006:

O denominado ‘Orçamento Criança e Adolescente’, considerado um importante instrumento para a garantia de atendimento da prioridade absoluta, é um ‘conjunto de atividades e projetos previstos em orçamentos públicos que se destinam, exclusivas ou prioritariamente, a criança e adolescentes’ (IPEA). É importante que se esclareça que o ‘Orçamento Criança e Adolescente’ não é um orçamento paralelo aos

orçamentos públicos (que são únicos). Trata-se de uma Peça por meio da qual se pode evidenciar e especificar qual o montante de recursos referente às ações destinadas ‘exclusiva ou prioritariamente’ à criança e ao adolescente. O PPA é um dos principais instrumentos de consulta para a elaboração do ‘Orçamento Criança e Adolescente.’²⁷

Contudo, o que se revela é que, no Brasil, poucas ainda são as legislações municipais e estaduais prevendo que esse Orçamento Criança e Adolescente seja destacado de forma transparente nas leis orçamentárias.

A máxima eficácia do princípio constitucional da prioridade absoluta de direitos de crianças e adolescentes no âmbito do Orçamento Público precisa, primeiramente, ser enxergada. O que se vislumbrou das características do sistema de financiamento das políticas públicas relacionadas a essa camada da população é certa pulverização quando da análise da despesa pública. A necessidade de intersetorialidade das ações é ponto que torna bastante complexa a mera visualização de qual parcela de recursos foi de fato escolhida pelo gestor público nessa temática, vez que não há uma rubrica específica correspondente, como seria o caso das Funções de Governo da Saúde ou da Educação. O que se tem, apenas, é a classificação por subfunção de governo, denominada Assistência à Criança e ao Adolescente (subfunção 243, típica da Função de Governo 08 - Assistência Social), mas que remete à pequena parcela desses gastos sociais.

O Brasil tem a estruturação de políticas públicas segmentada e especializada, com perspectiva isolada, por lógicas setoriais nos três níveis de governo quando da formulação, coordenação e execução de serviços públicos. A visão global da arrecadação das receitas e realização das despesas com a área da Infância e Juventude demandaria, portanto, um órgão também global com dotação orçamentária específica, o que não se apresenta como alternativa viável:

Os serviços públicos também seguiram a lógica da especialização. Como seria difícil, senão impossível, uma única instituição, um “ministério global” ou uma secretaria geral cuidar, com propriedade ou qualidade, de tudo o que é importante na atenção integral à criança, houve repartição de funções. Se olharmos para todos os seus direitos, compreendemos que a racionalidade recomendava atribuir a setores especializados o zelo por esses direitos²⁸.

27 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução 116, de 21 de junho de 2006. Altera dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 de jun. de 2006. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/116-resolucao-116-de-21-de-junho-de-2006/view>. Acesso em: 04 de out. de 2019.

28 REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância**. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wpcontent/uploads/2015/07/GUIA->

A garantia de quaisquer direitos das crianças e dos adolescentes pressupõe uma visão de integralidade:

O atendimento por setores estanques e as especializações que só enxergam seu ponto de interesse contribuem para formar uma visão fracionada de criança. Em vez de se ver a pessoa inteira, vê-se apenas uma fração dela. Por exemplo, a necessidade de cuidados nutricionais, de uma família acolhedora para que possa deixar a instituição de acolhimento, de uma vaga em creche, de um atendimento especializado. A secretaria de saúde cuida da saúde da criança, a da educação garante-lhe a educação infantil, a secretaria de assistência ou desenvolvimento social atende às necessidades no conjunto de sua família e, a de cultura provê meios de as crianças terem acesso às produções culturais para a infância [...]”²⁹

Assim, tornaram-se comuns e louváveis iniciativas de formação de redes, ações integradas, muitas inclusive formalizadas a exemplo do que foi o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD):

A ideia de integralidade na prevenção e proteção da criança e seus direitos culminou no estabelecimento e institucionalização de um verdadeiro Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), feito pela Resolução n. 113 de 19 de abril de 2006 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança (Conanda), que detalhou de forma pormenorizada configuração, instrumentos, atribuições, formas de atuação e políticas do Sistema. Conforme art. 1º da Resolução, o “Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal”³⁰.

Mas é a esse impasse que chega o estudo do Orçamento destinado à Infância e Juventude: *as ações necessariamente integradas não possuem vinculação orçamentária integrada*. Há a alternativa de priorização de recursos depositados nos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, mas as receitas arrecadadas nos fundos supracitados não desobrigam os entes federados do cumprimento, em paralelo, da

[INTERSETORIAL.pdf](#)>, p. 11.

29 REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância. 2015. Disponível em: < <http://primeirainfancia.org.br/wpcontent/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>>, p. 12.

30 HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério**: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e melhor interesse da criança. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Orientador: Dalmo de Abreu Dallari. São Paulo, 2019. p. 189.

previsão de verbas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes, com prioridade absoluta, no orçamento dos respectivos órgãos encarregados da execução das políticas públicas de assistência social, educação, saúde, cultura, esporte, segurança, trabalho entre outras. Ou seja, enquanto nos fundos há concentração de recursos para a área de forma vinculada e objetiva, no restante do orçamento - a partir da inclusão de planejamento por cada secretaria, setor e órgão - essas dotações se encontram dispersas:

Dessa forma, a prioridade absoluta materializa-se no orçamento público de duas formas: por meio do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) e de ações no orçamento local voltadas ao atendimento do público infantojuvenil. (...) Além do fundo, os orçamentos locais possuem ações destinadas às crianças e aos adolescentes expressas nas Leis Orçamentárias Anuais, que se destinam à maioria das áreas de saúde, educação e assistência social, incluindo Conselhos Tutelares e Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.³¹

Várias foram as tentativas de resolução de tal problemática em todo o país, nos últimos anos, pois o princípio exposto no art. 227 da Constituição Federal, no âmbito orçamentário, necessita, primeiramente, de um instrumento formal que *torne possível a precisa demonstração da receita e da despesa destinadas a políticas de atendimento a crianças e adolescentes*.

Entre essas iniciativas estão algumas normas oriundas de Tribunais de Contas, tal como a Instrução Normativa nº 36/2009 do TCE-PR, quando expõe que:

Art. 1º As leis orçamentárias dos Municípios deverão indicar, de forma clara e objetiva, os recursos a serem utilizados na execução de políticas públicas para o atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente. (...) § 2º A responsabilidade de preferencialização considera os recursos de natureza vinculante legal investidos pelos órgãos e unidades setoriais, como a saúde e a educação, e também as receitas sem vinculação específica, tais como as da assistência social, cultura, esporte e lazer, do trabalho e da justiça, do meio ambiente, e outras afins.³²

Contudo, a proposta que ganhou maior projeção e, inclusive, hoje serve de fundamento para diversas normas estaduais e mesmo para o Marco Legal da Primeira

31 ALMEIDA, Riezo Silva. **Orçamento criança e adolescente: a experiência do Distrito Federal**. 2010. xii, 54 f. Dissertação (Mestrado em Economia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

32 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Instrução Normativa n. 36**, de 27 de agosto de 2009. Estabelece procedimentos para o atendimento, em sede de execução orçamentária, do efetivo cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, no âmbito das políticas públicas municipais e dispõe de outras instruções pertinentes. Disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n%C2%BA-362009/1196>, acesso em 04 de outubro de 2019.

Infância (Lei nº 13.257/2016) foi o que se denominou Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Trata-se de metodologia criada originariamente pelo Grupo Executivo do Pacto pela Infância em 1995, mas somente consolidada em 2015, com o Projeto de Olho no Orçamento Criança, conduzido inicialmente pela Fundação Abrinq, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

A partir do documento *Um Mundo para as Crianças*³³ e em consonância com os eixos de ação indicados pelo *Pacto pela Paz* (Conanda - resultado da 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília em novembro de 2001)³⁴, a Metodologia OCA se agrupou em três eixos gerais: *Saúde* (com ações de promoção da saúde, saneamento, habitação e meio ambiente), *Educação* (com ações de promoção da educação, da cultura, lazer e esporte) e *Assistência Social e Direitos de Cidadania* (com ações de promoção de direitos e proteção e assistência social). Também foram detalhadas em áreas de atuação e subáreas e funções e subfunções das ações orçamentárias.

Posteriormente, houve também correlação dos eixos aos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)*³⁵ ao *Plano Nacional da Primeira Infância*³⁶ e ao *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes*³⁷, tendo sido atualizado o eixo “2.2 Ensino Fundamental”, com inclusão de subárea para o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, e no eixo “3. Assistência Social e Direitos da Cidadania”, a subárea “3.5. Transferência de Renda às Famílias” que foi renomeada para “3.5 Inclusão Social”.

33 https://www.unicef.org/brazil/sites/unicef.org.brazil/files/2019-09/um_mundo_para_as_crianças.pdf

34 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Pacto pela Paz Propostas aprovadas na Plenária Final. IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente.** CONANDA, 2002. Disponível em <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/pacto2.htm>, Acesso em 08 set. 2023.

35 <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

36 <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/PNPI-Completo.pdf>

37 <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1005>

Ainda houve expressa separação e posterior união do que se chamou OCA Exclusivo e OCA não Exclusivo:

A Metodologia diferencia a natureza das ações que compõem a apuração, destacando aquelas implementadas para a atenção direta às crianças e aos adolescentes (OCA Exclusivo) daquelas que melhoram as condições de vida das famílias (OCA Não Exclusivo). Ações cujo objetivo central é a criança, como as voltadas para a promoção da educação e da saúde materno-infantil ou para a proteção contra a violência sexual, dentre outras, atuam diretamente promovendo a proteção à vida e à integridade e o desenvolvimento da criança. No entanto, a proteção e o desenvolvimento das crianças também dependem do desenvolvimento econômico, social, urbano e ambiental, sem o que as famílias não conseguem construir sua cidadania e, por consequência, afetam o desenvolvimento da criança. Assim, o Orçamento Criança e Adolescente Total (OCA-T) constitui-se da soma desses dois agrupamentos de ações e despesas: $ORÇAMENTO\ CRIANÇA\ TOTAL = ORÇAMENTO\ EXCLUSIVO + ORÇAMENTO\ NÃO\ EXCLUSIVO$ ³⁸

Para avaliação do efetivo investimento em políticas voltadas às crianças e adolescentes, a metodologia teve como objeto de análise todas as leis orçamentárias dos três entes da Federação, especificamente quanto às previsões do Orçamento Anual, apoiada em duas bases de dados: aquela que identifica a *programação anual*, a partir da leitura da Lei do Orçamento Anual, e a que identifica a *execução orçamentária*, a partir da busca e análise de relatórios de acompanhamento da execução orçamentária. Na ocasião, também houve proposição para o cálculo de proporcionalidade do Orçamento Criança e Adolescente Não Exclusivo³⁹ a partir do número de habitantes crianças e adolescentes do município.

38 FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **De Olho no Orçamento da Criança**. 2ª Edição. São Paulo, 2017, p. 18. Disponível em <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>, acesso em 04 de outubro de 2019, p. 17.

39 Como exemplo, o documento De Olho no Orçamento Criança ilustrou: *Para o cálculo da proporcionalidade de crianças e adolescentes, faça o seguinte: (a) Encontre o índice da proporcionalidade da população de crianças e adolescentes em relação ao total da população. Ex: (A) População total = 156.000 habitantes (B) População de crianças e adolescentes = 51.480 habitantes; (C) Índice de proporcionalidade de crianças e adolescente = $B/A = 51.480/156.000 = 0,33$ (b) Calcule a proporcionalidade dos valores apurados, multiplicando o índice (C) encontrado pelos valores apurados. Ex: (D) Ação 01000 – Construção de Moradias = R\$ 65.000,00 - (OCA Não Exclusivo) (E) Valor Ponderado = $(C) \times (D) = 0,33 \times R\$ 65.000,00 = R\$ 21.450,00$. FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **De Olho no Orçamento da Criança**. 2ª Edição. São Paulo, 2017, p. 18. Disponível em <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>, acesso em 04 de outubro de 2019, p. 35.*

Contudo, desde a formulação do Plano Plurianual, nas três esferas de governo, esse recorte deveria ser pensado para fins de observação e controle da priorização de gastos públicos com áreas da Infância e Juventude e essa já foi a crítica de CONTI, quando da análise do PPA para o período 2012-2015 (Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012).

Uma análise superficial deste PPA permite evidenciar claramente as dificuldades e fragilidades administrativas e financeiras a serem enfrentadas. Nele se constata a já mencionada dificuldade administrativa decorrente da intersectorialidade das políticas públicas voltadas à proteção da criança, adolescente e jovem, espalhados por diversos programas em várias áreas e órgãos da administração pública, que cuidam de temas direta e indiretamente a elas vinculados, como educação, cultura, esporte, saúde, segurança, assistência social, trabalho e tantas outras.⁴⁰

Todavia, posteriormente, no Plano Plurianual de 2020 (Lei nº 13.971/19), destacou-se que:

Art. 10. Os orçamentos anuais serão compatibilizados com o PPA 2020-2023 e as respectivas leis de diretrizes orçamentárias e serão orientados pelas diretrizes de que trata o art. 3º.

Parágrafo único. O conjunto de ações governamentais voltadas ao atendimento da primeira infância possui caráter prioritário para o orçamento de 2020, nos termos do art. 3º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e possui antecedência na programação e na execução orçamentária e financeira durante o período de vigência do Plano Plurianual, conforme agenda transversal e multissetorial a ser regulamentada pelo Poder Executivo.

No ano de 2023, essa atenção ocorreu desde o início do processo orçamentário, com relação às políticas públicas da Infância e Juventude. A partir do detalhamento trazido pelo Decreto nº 10.770, de 17 de Agosto de 2021, que instituiu a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, parte da metodologia do OCA foi integrada à normativa federal.

Apesar disso, não se considera suficiente o conjunto de normas existentes no país. Ao contrário. É premente a necessidade de formulação de lei complementar federal que aborde a temática e que apresente um conjunto de normas gerais de obrigatoriedade de cumprimento pelos demais entes federados, explicando *o que são os Orçamentos Primeira Infância (OPI) e Criança e Adolescente (OCA) e como devem ser identificados e por quem.*

40 CONTI, José Maurício. Maioridade penal, os 25 anos do ECA e o Direito Financeiro. **Revista Consultor Jurídico**, 28 de julho de 2015, disponível em: acesso em 29 de setembro de 2019.

4. Necessidade de homogeneização da legislação para possibilidade de controle e asseguramento de concretização do princípio da prioridade absoluta de direitos de crianças e de adolescentes no orçamento público, exposto no art. 227 da Constituição Federal.

O Brasil adota o Federalismo como forma de estado, cláusula pétrea e expressamente prevista nos artigos 1º e 18 da Constituição da República. Nesse contexto, a política de proteção a direitos da criança e do adolescente se desenvolve também no âmbito das normas de direito financeiro, dentro do conceito de federalismo cooperativo fiscal.

A partir desse modelo, caracteriza o Sistema de Financiamento dos Direitos da Criança e do Adolescente a repartição de competências, a autonomia das unidades federadas, a participação nas decisões da União, a renda própria de cada unidade federada, o sistema bicameral, a existência de uma corte constitucional, o mecanismo de intervenção federal, tudo refletido em normas constitucionais tributárias e financeiras, para o pleno cumprimento do pacto federativo, baseado no princípio da solidariedade⁴¹: *“A Constituição de 1988, ao definir nosso modelo de federalismo fiscal cooperativo equilibrado, propõe-se à realização daqueles elevados objetivos de desenvolvimento e de redução de desigualdades regionais e sociais, como mandam os artigos 3º e artigo 43”*.

Ademais, apesar de a decisão sobre o orçamento ser eminentemente política⁴², há obrigatoriedades constitucionais que partem da referida cooperação e que demandam a destinação de recursos para o seu devido cumprimento:

De fato, uma das grandes contribuições da Constituição de 1988 foi efetivamente esta: implantar um federalismo de equilíbrio, na correlação entre fortalecimento da União para planejamento e ordenação das políticas públicas e aprimoramento das competências das unidades periféricas, para criar um sistema que não prioriza extremos, mas que alcança no equilíbrio suas melhores virtudes a serem

41 TORRES, Heleno Tavares. **Federalismo cooperativo exige reformas política e tributária no país**. Revista Consultor Jurídico, 27 de ago. de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-27/consultor-tributario-receita-promover-politicas-coerentes-economia?pagina=3>. Acesso em: 20 set. 2019.

42 *“A decisão política na atividade financeira do Estado afirma-se como manifestação de poder financeiro, mas sob uma mudança de paradigma que não se pode olvidar: agora não é o Poder Financeiro do Estado que legitima a atividade financeira como ato de autoridade, mas a democracia que o autoriza, mediante escolhas políticas de governo ou do legislativo (lei) que não podem contrastar com a Constituição.”* TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: RT, 2014, p. 127.

concretizadas. Na atualidade, pelo grau de complexidade que as demandas coletivas encarregam aos Estados nacionais, a tendência é a ampliação da cooperação entre as unidades federadas e a entidade central, sob a égide do princípio da solidariedade que acompanha os laços federativos. No Brasil, ao tempo que a própria superestrutura constitucional vê-se definida para cumprir esse desiderato de cooperação permanente, equilibra-se desde a Constituição, como bem o diz Gilberto Bercovici, “a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”⁴³.

A Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) no art. 86 dispõe que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”⁴⁴, trazendo em seguida as linhas de ação da política de atendimento no art. 87, e finalmente, no art. 88 as suas diretrizes:

I - **municipalização do atendimento**; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis **federal, estaduais e municipais**; III - criação e manutenção de programas específicos, **observada a descentralização político-administrativa**; IV - manutenção de fundos **nacional, estaduais e municipais** vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade; VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; X - realização e divulgação de pesquisas

43 TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro”. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico: RFDFE**, v. 3, n. 5, 2014, p. 36.

44 BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2019.

sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência. (GRIFO NOSSO)⁴⁵

E é com base na noção constitucional de solidariedade entre os entes que, apesar de previsto atendimento pelo Município, as políticas em tela são aplicadas por verdadeira ação descentralizada e cooperativa:

A descentralização baseia-se na divisão do trabalho entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Estatuto confere, à primeira, a atribuição de emitir as normas gerais e exercer a coordenação da política de atendimento, por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aos Estados, compete a normalização da política em seus territórios, por meio dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, e, ainda, proporcionar apoio técnico e financeiro aos municípios e entidades não governamentais. Aos Municípios, por sua vez, compete a realização dos programas de atenção direta, que também podem ser realizados por entidades de atendimento não governamentais.⁴⁶

Quanto às competências definidas constitucionalmente, o dever de solidariedade encontra-se presente e vigente entre os entes federados:

Na realidade, não existe qualquer disposição constitucional reservando à União, aos Estados ou aos Municípios a competência para prestação de serviços visando, especificamente, à garantia de direitos ou à proteção da infância e da juventude. E, pelo art. 23, que enumera as matérias para as quais a União, os Estados, os Município e o Distrito Federal são conjuntamente competentes, encontram-se vários incisos que incluem os cuidados de crianças e adolescente. Em tal sentido podem ser referidos, especialmente, o inc. II, que manda cuidar da saúde e assistência social, o inc. V, mandando proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Merece destaque o inc. X, que dá a todos a competência comum para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.⁴⁷

Inclusive, quanto à responsabilidade solidária, o art. 100, parágrafo único, inciso III do ECA⁴⁸ prevê (...) *III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela*

45 Idem, ibidem.

46 LEPORE, Paulo Eduardo [et al]. **Estatuto da criança e do adolescente: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo**. 10ª ed, - São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 304.

47 CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 39.

48 BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2019.

Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais.

Sob estes argumentos e pela previsão constitucional de absoluta prioridade na eficaz concretização de políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes que, mais do que nunca, deve haver cumprimento também do comando constitucional do federalismo cooperativo, pois, em não sendo possível o atendimento das demandas pelo Município, poderão e deverão ser acionados Estado e União.

Nesse sentido, diante da necessidade de regulamentação do art. 227 da Constituição Federal para dispor sobre a transparência e a destinação privilegiada de recursos, inclusive dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente sob a gestão dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, para políticas públicas destinadas à primeira infância, crianças e adolescentes, conforme previsto na alínea “d”, do parágrafo único do art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), detalha-se, na sequência, proposta de projeto de lei complementar que estabelece diretrizes para a gestão transparente de todos os recursos alocados no Orçamento Primeira Infância e no Orçamento Criança e Adolescente, em atendimento ao que estabelece o artigo 163-A da Constituição Federal⁴⁹.

Na ocasião, outros critérios relacionados à gestão transparente dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente também foram abordados, com destaque para a aprovação da recente Lei nº 14.692, de 3 de outubro de 2023, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente permitindo que doadores de recursos aos fundos (pessoas físicas e jurídicas) indiquem a destinação dos valores doados, mediante chancela de projetos autorizados pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Para esta circunstância, é notório apontar que a nova lei somente produzirá efeitos caso haja o devido planejamento das ações e projetos autorizativos de captações de recursos, via fundos, no Plano de Ação aprovado previamente pelos Conselhos. Além disso, para o estabelecimento dos Termos de Fomento, também deve haver a respectiva

49 Art. 163-A da CRFB/88 assim prevê: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

previsão de dotação orçamentária suficiente e adequada nas referidas leis orçamentárias, a partir das arrecadações dos doadores, via Plano de Aplicação Financeira anual deliberado pelos Conselhos. Se estas etapas não forem atendidas, continuaremos com recursos financeiros depositados em contas bancárias e com orçamentos esvaziados. A prática demonstra que não basta legislar autorizando que doações ingressem nos cofres públicos por meio dos fundos. É preciso dizer ainda como esses valores serão alocados e gastos.

Nessas condições, é fundamental que uma legislação complementar regule matéria de direito financeiro de forma específica, ainda mais quando se trata do orçamento destinado à primeira infância e ao público infantojuvenil. Tal medida se justifica pela necessidade de assegurar que esses segmentos da população tenham prioridade absoluta na parcela dos valores reservados, em conformidade com os princípios constitucionais que garantem a proteção integral e a dignidade da pessoa humana. Deve-se assegurar que todas as receitas que ingressam seguem o fluxo normal da devida aplicação. Rastrear o orçamento também é proteger direitos.

Ademais, no contexto nacional, a divisão das despesas em categorias exclusivas e não exclusivas, a partir da metodologia⁵⁰ que identifica o gasto social com crianças e adolescentes, evidencia a complexidade e a diversidade de ações voltadas para esse público. A utilização de rótulos e a divulgação tempestiva e periódica de demonstrativos específicos para receitas e despesas infantojuvenis, baseados no beneficiário direto da política pública, faz-se necessário e contribui para uma distribuição mais responsável dos recursos, levando em consideração as particularidades e os problemas sociais enfrentados por cada faixa etária.

Ainda, considerando a transversalidade dessas políticas públicas e a demanda por mais eficácia, efetividade e exequibilidade das peças orçamentárias, a criação de uma lei complementar que discipline o Orçamento Primeira Infância e o Orçamento Criança Adolescente proporciona maior transparência e eficiência desses recursos em todo o ordenamento jurídico, além de possibilitar a priorização de direitos que são prioritários

50 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota Técnica IPEA, nº 101, **Gasto Social com Crianças e Adolescentes**: Descrição Metodológica. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/outros/siga-paineis/nota-tecnica-ipea-no-101-gasto-social-com-criancas-e-adolescentes-descricao-metodologica/view>. Acesso em: 12 mar. 2024.

também no orçamento público. O desafio? Está na formatação e integração dos instrumentos de planejamento, no apoio incondicionado do poder público, em todas as esferas, aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e na participação de todos os responsáveis no devido processo orçamentário. Detalhado o projeto de lei a seguir, percebe-se, possível é.

Regulamenta o art. 227 da Constituição Federal para dispor sobre a transparência e destinação privilegiada de recursos, inclusive dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente sob a gestão dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, para políticas públicas destinadas à primeira infância, crianças e adolescentes, conforme previsto na alínea “d”, do parágrafo único do art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990); estabelece critérios para a gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante chancela para captação de recursos e custeio de projetos aprovados pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 14.692/2023); e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Esta Lei estabelece diretrizes para a gestão transparente de todos os recursos alocados no Orçamento Primeira Infância e no Orçamento Criança e Adolescente, incluídos aqueles provenientes dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil, em atendimento ao que estabelece o artigo 163-A da Constituição Federal.

Art. 2º - Para os efeitos desta lei, considera-se:

I - Sistema de Financiamento dos Direitos da Criança e do Adolescente (SFDCA) – conjunto de legislações, instrumentos e fontes de recursos destinados a promover o financiamento das políticas, programas e ações voltadas para a proteção e promoção dos direitos da primeira infância (0 a 6 anos)⁵¹, de crianças (6 a 12 anos)⁵² e de adolescentes (12 a 18 anos);

51 De acordo com a legislação (Lei nº 13.257/2016), o período que compreende a primeira infância abrange os primeiros seis anos completos de vida da criança (art. 2º) e demandam políticas específicas para o seu desenvolvimento integral. Por esse motivo, o Art. 11 prevê que as políticas públicas de apoio à primeira infância devem submeter-se, necessariamente, a monitoramento, coleta sistemática de dados, avaliação periódica da oferta de serviços e divulgação de resultados.

52 Em relação aos tratados de direitos humanos, importante esclarecer que, de acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança, promulgado pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, com texto adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em 20 de novembro de 1989, e aprovado pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990, a criança é percebida como toda pessoa com idade entre 0 e 18 anos. Nesse sentido, apesar dos documentos do Sistema das Nações Unidas fazer menção apenas à expressão “criança”, deve-se ler “crianças e adolescentes”. Para fins de entendimento orçamentário, quanto à aplicabilidade das diretrizes, recomendações para a elaboração de políticas públicas e alocação de recursos, faz-se necessário identificar cada um dos beneficiários diretos e sujeitos de direitos especiais, com proteção integral e prioridade absoluta entre pessoas, tendo em vista que nem toda ação governamental é destinada sempre para a primeira infância (0 a 6 anos), para crianças (6 a 12 anos) e adolescentes (12 a 18 anos). Acerca do termo jovem (18 a 29 anos), convém esclarecer que a faixa etária, especialmente no momento de desenho e concepção das políticas públicas, importa bastante, com destaque para as metas físicas e financeiras de entrega. Sobre este tema, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu parágrafo único do Art 2º, distingue: *Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de*

II - Orçamento Primeira Infância (OPI) - soma dos gastos orçamentários específicos e ampliados destinados às ações governamentais (projetos e atividades) direcionadas exclusivamente, direta ou indiretamente, a crianças entre 0 e 6 anos;

III - Orçamento Criança e Adolescente (OCA) – soma dos gastos orçamentários específicos e ampliados destinados às ações governamentais (projetos e atividades) direcionadas a crianças e adolescentes;

IV - Gasto orçamentário específico - abrange todos os programas e ações direcionadas a pessoas beneficiárias classificadas como na primeira infância, criança ou adolescente;

V - Gasto orçamentário ampliado – abrange programas e ações direcionadas à população em geral, cujos benefícios alcançam a primeira infância, crianças e adolescentes e são importantes para o seu desenvolvimento integral e para a concretização de seus direitos;

VI - Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) – fundos especiais criados por lei no âmbito de cada ente público que funcionam como mecanismos de alocação de recursos e descentralização do orçamento, com aplicação em destinação específica, mediante autorização do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio dos Planos de Ação e de Aplicação Financeira do Fundo;

VII - Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) – órgão colegiado permanente, de caráter deliberativo e composição paritária, previsto no artigo 88 da Lei nº 8.069/1990, responsável pela escolha de Políticas da Infância e Adolescência e fiscalização, monitoramento, avaliação e controle do atendimento dos direitos de crianças e adolescentes;

VIII - Órgão responsável pela ordenação e gestão de despesas do FDCA – órgão vinculador da Unidade Orçamentária Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, ordenador de despesas e responsável pela execução das ações governamentais autorizadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IX - Plano de Ação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – instrumento de planejamento estratégico de médio prazo aprovado pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente que estabelece diretrizes, objetivos e metas para as ações e projetos financiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, visando fortalecer as políticas sociais básicas e implementar as políticas de proteção e garantia dos direitos infantojuvenis;

idade. Assim, ressalta-se que, no Brasil, apenas em 2010, a Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010, inseriu o termo “jovem” na Carta Cidadã, alterando a denominação do Capítulo VII do Título VIII para "Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso" e modificou o seu art. 227 para cuidar também dos interesses da juventude. Diante disso, o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013), no seu art. 1º, regulamentado pelo Decreto nº 9.306, de 15 de março de 2019, define que são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos. *Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. § 1º Para os efeitos desta Lei, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade. § 2º Aos adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos aplica-se a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e, excepcionalmente, este Estatuto, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.* Esclarecidos estes pontos, este Projeto de Lei não aborda o orçamento destinado às pessoas jovens, consideradas aquelas, para fins deste estudo, entre 18 e 29 anos de idade.

X - Plano de Aplicação Financeira do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – instrumento de planejamento operacional, deliberado anualmente pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente que estabelece programas e ações que serão custeadas com recursos da Unidade Orçamentária Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante detalhamento da Política da Infância e Adolescência; e

XI - Política da Infância e Adolescência (PIA) – ação governamental incluída em programa de trabalho que detalha a parcela do orçamento destinada anualmente a crianças e adolescentes, a partir da classificação qualitativa e quantitativa dos recursos e do atendimento aos princípios estatuídos de direito financeiro e orçamentários, observadas as classificações por esfera; institucional; funcional; programática; infantojuvenil (gasto orçamentário específico ou ampliado); por natureza e categoria econômica da despesa; por fonte de recursos; por beneficiário da ação (se primeira infância, criança, e/ou adolescente); da meta física de entrega de produtos; e da meta financeira de aplicação anual.

Parágrafo único. Não são consideradas despesas destinadas a crianças e adolescentes aquelas que se enquadrem nos eixos, áreas e subáreas destinadas aos pagamentos de inativos (aposentados), gastos da previdência, dívidas e operações especiais.

CAPÍTULO II

DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS INFANTOJUVENIS

Art. 3º - Para fins de apuração, rastreamento, comparação, monitoramento e avaliação do Orçamento Primeira Infância e do Orçamento Criança e Adolescente estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos infantojuvenis aquelas voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente que atendam, simultaneamente, aos princípios de atendimento estatuídos no art. 227 da Constituição Federal e no art. 87 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, e às diretrizes das demais políticas públicas direcionadas à população em geral, cujos benefícios alcancem crianças e adolescentes.

Art. 4º - Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos infantojuvenis realizados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios devem ser adequadamente identificadas enquanto pertencentes ao Orçamento Primeira Infância ou ao Orçamento Criança e Adolescente e classificadas conforme a Política da Infância e Adolescência, mediante categorização da ação governamental nas seguintes classificações:

I - por esfera;

II - institucional;

III - funcional;

IV - programática;

V - infantojuvenil (indicando gasto orçamentário específico ou ampliado);

VI - por natureza e categoria econômica da despesa;

VII - por fonte de recursos;

VIII - por beneficiário da ação (se primeira infância, criança e/ou adolescente);

IX - por meta física de entrega dos produtos; e

X - por meta financeira de aplicação anual.

CAPÍTULO III

DOS RECURSOS INFANTOJUVENIS

Art. 5º - São consideradas fontes de recursos do Orçamento Primeira Infância e do Orçamento Criança e Adolescente todas aquelas que custeiam Políticas da Infância e Adolescência voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente previstos no art. 227 da Constituição Federal.

Seção I

Dos Recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Art. 6º - O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculado a órgão responsável pela ordenação e gestão de suas despesas, constituir-se-á em Unidade Orçamentária e Gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de garantia da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 7º - A movimentação dos recursos repassados aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente deve realizar-se, exclusivamente, mediante sistema oficial de contabilidade, administração financeira e controle orçamentário do ente da Federação, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

Art. 8º - As instituições financeiras referidas no § 3º do art. 164 da Constituição Federal são obrigadas a evidenciar, nos demonstrativos financeiros das contas correntes do ente da Federação, divulgados inclusive em meio eletrônico, os valores globais das transferências e as parcelas correspondentes destinadas ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, observadas as normas editadas pelo Banco Central do Brasil.

Seção II

Recursos doados e repassados por meio de renúncia de receitas aos Fundos

Art. 9º - Valores doados diretamente ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente por pessoas físicas e jurídicas durante o exercício financeiro serão declarados e atestados junto ao órgão de tesouraria do ente da Federação e à Receita Federal do Brasil pelo Presidente do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conformidade com o caput do art. 260-D do ECA, comprovando a regularidade da comprovação quando da emissão do parecer conclusivo na avaliação da prestação de contas anual do Fundo;

Art. 10 - Compete à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil⁵³ declarar a habilitação anual dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente para o recebimento de doações, atendidos os requisitos:

I - esteja inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e em situação ativa;

II - tenha natureza jurídica de fundo público da administração direta federal, estadual, distrital ou municipal; e

III - mantenha conta bancária em instituição financeira pública, destinada exclusivamente à administração dos valores recebidos por doação.

Art. 11 - A possibilidade de doação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente com indicação da destinação desses recursos pelo contribuinte é possível, desde que haja chancela prévia de projetos aprovados por parte do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

Art. 12 - A chancela prévia de projetos aprovados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deve prever autorização para captação de recursos por meio dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente que será identificada com a finalidade específica de custear e viabilizar a execução de determinada Política da Infância e Adolescência (PIA);

Art. 13 - Compete ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deliberar sobre banco de projetos aprovados para determinada Política da Infância e Adolescência (PIA), a partir do Plano de Ação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, com periodicidade mínima anual, contemplando todos os elementos identificadores da ação;

Art. 14 - Entende-se como banco de projetos a relação de iniciativas limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de direitos infantojuvenis, autorizadas pelo respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de estimular a arrecadação e autorizar o repasse direcionado de recursos doados pelos contribuintes, recebidos por meio de renúncia de receita e, portanto, dedutíveis do Imposto de Renda, ou por outras doações, a partir da formalização de parceria por Termo de Fomento, com Organizações da Sociedade Civil e Programas Governamentais.

Art. 15 - A captação de recursos doados ocorrerá sempre por meio de conta o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e deverá ser realizada pela instituição proponente para o financiamento do respectivo projeto autorizado e inserido no referido banco, com o objetivo de facilitar a captação, o repasse e a aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de atendimento à criança e ao adolescente.

Art. 16 - A instituição proponente para o financiamento do respectivo projeto autorizado por Edital de Chamamento Público estará autorizada a captar doações junto a pessoas físicas (que podem deduzir o valor até o limite de 6% (seis por cento) do Imposto de Renda devido) e jurídicas tributadas pelo lucro real (com a possibilidade de dedução de

53 Conforme estabelece a atribuição prevista no inciso II do art. 358 do Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria ME nº 284, de 27 de julho de 2020, e tendo em vista o disposto nos arts. 260 a 260-L da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no art. 4º-A da Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, e no art. 8º-E da Instrução Normativa nº 1.131, de 20 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=135822>

até 1% (um por cento) do Imposto de Renda devido), nos termos do Art. 260 da Lei nº 8.069/1990.

Art. 17 - As decisões sobre a aprovação de projetos e aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente são de competência exclusiva do respectivo colegiado do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, com base na legislação vigente.

Art. 18 - A instituição proponente, para celebração do Termo de Fomento, após a comprovação da captação de recursos, deve apresentar a documentação exigida pela Lei nº 13.019/2014 para estabelecer parceria com a administração pública, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos e autorizados em plano de trabalho.

Art. 19 - Em atendimento ao art. 24, § 1º, inciso I e art. 35, inciso II da Lei nº 13.019/2014, a celebração de Termo de Fomento, precedida de chamamento público, deve especificar a classificação da programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria e indicar de forma expressa a existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria.

CAPÍTULO IV

DA PROGRAMAÇÃO E AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Art. 20 - Os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias e os Planos de Ação e de Aplicação Financeira dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º O devido processo orçamentário será ascendente e deverá partir das necessidades da população infantojuvenil em cada região, respeitado o devido diagnóstico, para definir as metas anuais de atendimento e estimar os respectivos custos.

§ 2º Os Planos de Ação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente constituirão a base para a elaboração do Plano Plurianual e para a constituição do banco de projetos autorizados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente para captação de recursos.

§ 3º Caberá aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deliberar sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades e prazos.

Art. 21 - O Poder Executivo elaborará e publicará, em forma de anexo em todas as fases da elaboração e execução orçamentária, relatório sobre o Orçamento Primeira Infância e Orçamento Criança e Adolescente, com o objetivo de favorecer a transparência, o rastreamento, a fiscalização, a avaliação e o controle da gestão fiscal.

Art. 22 - Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis de governo, são responsáveis pela elaboração e divulgação pública do Plano de Ação e do Plano de Aplicação Financeira dos Fundos, contendo informações detalhadas sobre as receitas, despesas, metas e indicadores de resultados.

Art. 23 - Para fins de planejamento das ações, os órgãos responsáveis pela gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão disponibilizar, em meio eletrônico de amplo acesso público, todas as informações referentes à arrecadação e aplicação com os recursos dos Fundos, incluindo a divulgação detalhada das doações recebidas com o respectivo somatório por categoria de doação (pessoas físicas e pessoas jurídicas), de forma livre ou vinculada aos projetos aprovados pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como deve informar os totais financiados por projetos e os resultados obtidos.

Parágrafo único. O Poder Executivo manterá os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas de cada ente da Federação informados sobre o montante de recursos disponível para cada exercício, com base na apuração de superávit financeiro apurado em exercício anterior e na previsão de arrecadação para o exercício corrente, devidamente informados no Plano de Aplicação Financeira anual do Fundo.

Art. 24 - Deverá ser assegurada a participação da sociedade civil na gestão e fiscalização dos Fundos, garantida a representação equitativa dos diversos segmentos da sociedade nos Conselhos, mediante realização de audiências públicas para prestação de contas e discussão das políticas públicas infantojuvenis.

Parágrafo único. A transparência e a visibilidade das informações serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), em especial a partir da atuação das Comissões permanentes nos Poderes Legislativos.

CAPÍTULO V

DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Art. 25 - O Poder Executivo elaborará e publicará, em forma de anexo em todas as fases da elaboração e execução orçamentária, Relatório sobre o Orçamento Primeira Infância e Orçamento Criança e Adolescente, com o objetivo de favorecer a transparência, o rastreamento, a comparabilidade, a fiscalização, a avaliação e o controle da gestão fiscal.

Art. 26 - Para efeito de cálculo e demonstrativo do Orçamento Primeira Infância e do Orçamento Criança e Adolescente a que se refere esta Lei Complementar, o órgão gestor do Fundo de cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - previsão da receita por fonte de recursos, para aquelas direcionadas ao Orçamento da Primeira Infância, e a sua arrecadação no exercício anterior e no exercício vigente;

II - previsão da receita por fonte de recursos, para aquelas direcionadas ao Orçamento Criança e Adolescente, e a sua arrecadação no exercício anterior e no exercício vigente;

III - dotação inicial fixada e a atualizada relativa às Políticas da Infância e Adolescência e a execução orçamentária do exercício anterior e do exercício vigente, em valores absolutos e percentuais;

IV - se houve contingenciamento e, em caso positivo, se foram apresentadas as justificativas previstas de acordo com o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

V – o total de despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício;

VI - relação das Unidades Orçamentárias responsáveis pela execução dos gastos orçamentários específicos e seus respectivos ordenadores de despesa;

VII - demais documentos e demonstrativos exigidos em normativos específicos de Tribunais de Contas.

Parágrafo único. São vedadas a limitação de empenho e a movimentação financeira que comprometam a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos infantojuvenis de que trata o art. 3º, respeitadas as condições legais e a efetiva arrecadação de receitas por fonte de recursos;

Art. 27 - O órgão vinculador da Unidade Orçamentária Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente deve dar transparência, ao final de cada exercício, para o saldo financeiro por origem e fonte de recursos, detalhando, inclusive, a respectiva disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar inscritos.

Art. 28 - Os relatórios a que se refere o caput do artigo 26 desta Lei deverão ser publicados no Portal de Transparência do Poder Executivo e no Portal de Transparência do Poder Legislativo, garantindo a devida publicidade.

Art. 29 - Os órgãos gestores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas do Orçamento Primeira Infância e do Orçamento Criança e Adolescente, para consulta periódica e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:

I - comprovação do cumprimento do disposto nesta Lei Complementar;

II - demonstrativo do Orçamento Primeira Infância e do Orçamento Criança e Adolescente;

III - avaliação e parecer conclusivo do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre a gestão do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito do respectivo ente da Federação e cumprimento ou não das normas estatuídas nesta Lei Complementar, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sem prejuízo do disposto nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 30 - O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do órgão de controle interno e do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

I - ao cumprimento das metas para a infância e adolescência estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - à elaboração e execução do Plano de Ação do FDCA;

III - à elaboração e execução do Plano de Aplicação Financeira do FDCA;

IV – ao contingenciamento e remanejamento de recursos destinados às ações e serviços públicos infantojuvenis, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar;

V - às transferências de doações de recursos aos Fundos; e

VI - à aplicação dos recursos vinculados ao FDCA em projetos chancelados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 31 - O Portal de Transparência do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, ambiente virtual de consulta às ações (projetos e atividades) e arrecadações de receitas pelos Fundos será mantido, em cada ente da Federação, pelo respectivo órgão responsável pela gestão do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º Sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas de cada ente da Federação, o Órgão responsável pela gestão do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente manterá sistema de registro eletrônico centralizado das informações referentes a todos os Fundos, coordenado pela Secretaria-Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), garantido o acesso público às informações.

§ 2º Atribui-se ao Órgão responsável pela gestão do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito do respectivo ente da Federação declarante dos dados contidos no sistema especificado no § 1º, a responsabilidade pelo registro e fidedignidade das informações homologadas, aos quais se conferirá fé pública para todos os fins previstos nesta Lei Complementar e na legislação concernente.

Art. 32 - Os órgãos do sistema de auditoria, controle e avaliação do Sistema de Financiamento dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem verificar, pelo sistema de amostragem, o cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, além de confirmar a veracidade das informações constantes dos relatórios do Orçamento Primeira Infância e do Orçamento Criança e Adolescente, com ênfase nos resultados alcançados, sem prejuízo do acompanhamento pelos órgãos de controle externo e pelo Ministério Público com jurisdição no território do ente da Federação.

Art. 33 - Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disponibilizarão, aos respectivos Tribunais de Contas, informações sobre o cumprimento desta Lei Complementar, com a finalidade de subsidiar as ações de controle e fiscalização.

Parágrafo único. Constatadas divergências entre os dados disponibilizados pelo Poder Executivo e os obtidos pelos Tribunais de Contas em seus procedimentos de fiscalização, será dada ciência ao Poder Executivo, para que sejam adotadas as medidas cabíveis, sem prejuízo das sanções previstas em lei.

Art. 34 - Quando os órgãos de controle interno detectarem que os recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos nesta Lei Complementar darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:

I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do ente da Federação, devidamente atualizados por índice oficial;

II - à responsabilização nas esferas competentes.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35 - A União prestará cooperação técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a implementação e modernização dos respectivos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

Parágrafo único. A cooperação técnica consiste na implementação de processos de capacitação e na transferência de tecnologia, bem como na formulação e disponibilização de indicadores para a avaliação da qualidade das ações e serviços públicos infantojuvenis, que deverão ser submetidos à apreciação dos respectivos Conselhos.

Art. 36 - No âmbito de cada ente da Federação, o órgão responsável pela gestão do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente disponibilizará aos conselheiros programa permanente de capacitação para qualificar sua atuação na formulação de estratégias e assegurar o efetivo controle social da execução da Política da Infância e Adolescência, em conformidade com o art. 87 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 37 - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Riezo Silva. **Orçamento criança e adolescente: a experiência do Distrito Federal**. 2010. xii, 54 f. Dissertação (Mestrado em Economia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ATRICON; IRB; ABRACOM; CNPTC; FPPI; UVB. **Nota Recomendatória nº01/2023**. Recomendação aos Legislativos Estaduais, Distrital e Municipais acerca da inclusão da priorização da primeira infância nos Projetos de Plano Plurianual (PPA), de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA) e da observância necessária da transparência. Brasília, 26 jul. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Recomendatoria-Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB-n%C2%B0-01-2023-1a-Infancia-no-Planejamento-Orcamentario.pdf>. Acesso em: 12 mar. de 2024.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução 116, de 21 de junho de 2006. Altera dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 de jun. de 2006. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/116-resolucao-116-de-21-de-junho-de-2006/view>. Acesso em: 04 de out. de 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Pacto pela Paz Propostas aprovadas na Plenária Final. IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente**. CONANDA, 2002. Disponível em <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/pacto2.htm>, Acesso em 08 set. 2023.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota Técnica IPEA, nº 101, **Gasto Social com Crianças e Adolescentes**: Descrição Metodológica. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/outros/signa-paineis/nota-tecnica-ipea-no-101-gasto-social-com-criancas-e-adolescentes-descricao-metodologica/view>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público** – 10. ed. 2023. Disponível em Tesouro Transparente: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico do Orçamento**. 2024. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mtos/doku.php/mtos>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Repasse das Doações Feitas Diretamente no Programa do IRPF - FDCA e FDI**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/repasse-das-doacoes-feitas-diretamente-no-programa-do-irpf-fdca-e-fdi>. Acesso em: 12 mar. 2024.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. 7. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2017.

CONTI, José Mauricio. **A autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil**. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 57.

CONTI, José Maurício. Maioridade penal, os 25 anos do ECA e o Direito Financeiro. **Revista Consultor Jurídico**, 28 de jul de 2015. Disponível em: . Acesso em 29 de set. de 2019.

CONTI, José Mauricio. **A luta pelo Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2022.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação dos Resultados de Gestão nº 202000042 - CONDECA-SP**. Avaliação CGU 202000042/2020 FDCA e CDCA. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/927709>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Avaliação das ações ministeriais voltadas à primeira infância**. Avaliação CGU 816125/2020 Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/925952>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação nº 907917 - Avaliação sobre a atuação do CONANDA e MMFDH sobre os recursos do Fundo Nacional para Criança e o Adolescente (FNCA)**. Avaliação CGU 907917/2021 CDCA da União. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1003145>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Avaliação da execução dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Avaliação CGU 1112396/2022 FDCA e CDCA de município Picuí/PB. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1167436>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Avaliação da execução dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - Regional Santa Catarina**. Avaliação CGU 1184330/2022 FDCA e CDCA/SC. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1251993>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação nº 1184293 - Recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente - Belo Horizonte**. Avaliação CGU 1184293/2022 FDCA e CDCA do município de Belo Horizonte/MG. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1192482>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação nº 1184326 - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Santarém**.

Avaliação CGU 1184326/2022 FDCA e CDCA do município de Santarém/PA. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1223976>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Avaliação da execução dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Avaliação CGU 1094692/2023 FDCA e CDCA abrangendo sete estados da federação: CE, MG, PA, PB, PR, SC e SP. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1167436>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 2013.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **De Olho no Orçamento da Criança**. 2ª Edição. São Paulo, 2017, p. 18. Disponível em <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>, acesso em 04 de outubro de 2019, p. 35.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **De Olho no Orçamento da Criança**. 2ª Edição. São Paulo, 2017, p. 18. Disponível em <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf>, acesso em 04 de outubro de 2019, p. 17.

HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. **Levando os direitos das crianças a sério: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e melhor interesse da criança**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Orientador: Dalmo de Abreu Dallari. São Paulo, 2019. p. 189.

LEPORE, Paulo Eduardo [et al]. **Estatuto da criança e do adolescente: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo**. 10ª ed, - São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

PINHEIRO, Hendrick; AUAD, Denise. **Doações aos fundos de direitos da criança e do adolescente e o alcance da Emenda Constitucional n. 109/2021**. Cadernos de Direito Actual Nº 16. Núm. Ordinário (2021), pp. 201-215 ·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229.

PINTO, Élide Graziane. Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE 3, nº 5** (mar/ago 2014) , p. 96.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A intersectorialidade nas políticas para a primeira infância**. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wpcontent/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A intersectorialidade nas políticas para a primeira infância**. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wpcontent/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. Nova Iorque: WW. Norton e Company, 1999, p. 43.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**. São Paulo: RT, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro”. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico: RFDFE**, v. 3, n. 5, 2014.

TORRES, Heleno Tavares. **Federalismo cooperativo exige reformas política e tributária no país**. Revista Consultor Jurídico, 27 de ago. de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-ago-27/consultor-tributario-receita-promover-politicas-coerentes-economia?pagina=3>. Acesso em: 20 set. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Resolução n. 14, de 30 de junho de 2009. Dispõe sobre a adoção de mecanismos na elaboração e execução orçamentária da Administração Municipal, para atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, de que trata o art. 227 da Constituição Federal, no âmbito das políticas públicas municipais, e adota outras providências. **Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Curitiba, n. 211, 7 ago. 2009, p. 98. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-14-de-30-de-julho-de-2009/1390>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Instrução Normativa n. 36**, de 27 de agosto de 2009. Estabelece procedimentos para o atendimento, em sede de execução orçamentária, do efetivo cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, no âmbito das políticas públicas municipais e dispõe de outras instruções pertinentes. Disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n%C2%BA-362009/1196>. Acesso em: 04 out. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU nº 2.231/2014**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 12 mar. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU nº 2.142/2016**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 12 mar. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU nº 451/2017**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 12 mar. 2024.