

Guia sobre
**ORÇAMENTO
PÚBLICO
E CAPTAÇÃO DE
RECURSOS NA
POLÍTICA ESTADUAL
DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO**

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA | COLEÇÃO SOCIEDUCATIVO



CNU CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA



SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA
COLEÇÃO SOCIEDUCATIVO

Guia sobre
**ORÇAMENTO
PÚBLICO
E CAPTAÇÃO DE
RECURSOS NA
POLÍTICA ESTADUAL
DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO**

BRASÍLIA, 2023

CNJ (Conselho Nacional de Justiça)

Presidente: Ministra Rosa Maria Weber

Corregedor Nacional de Justiça: Ministro Luis Felipe Salomão

Conselheiros

Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho

Mauro Pereira Martins

Richard Pae Kim

Salise Monteiro Sanchotene

Marcio Luiz Coelho de Freitas

Jane Granzoto Torres da Silva

Giovanni Olsson

Sidney Pessoa Madruga

João Paulo Santos Schoucair

Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

Marcello Terto e Silva

Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretário-Geral: Gabriel Matos

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica: Ricardo Fioreze

Diretor-Geral: Johanness Eck

Supervisor DMF/CNJ: Conselheiro Mauro Pereira Martins

Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador DMF/CNJ: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Edinaldo César Santos Junior

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: João Felipe Menezes Lopes

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Jônatas dos Santos Andrade

Juíza Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Karen Luise Vilanova Batista de Souza

Diretora Executiva DMF/CNJ: Renata Chiarinelli Laurino

Chefe de Gabinete DMF/CNJ: Carolina Castelo Branco Cooper

PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Representante-Residente: Katyna Argueta

Representante-Residente Adjunto: Carlos Arboleda

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Coordenadora-Geral (equipe técnica): Valdirene Daufemback

Coordenador-Adjunto (equipe técnica): Talles Andrade de Souza

Coordenadora Eixo 2 (equipe técnica): Fernanda Machado Givisiez

Coordenadora-Adjunta Eixo 2 (equipe técnica): Nadja Furtado Bortolotti



Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons* - Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823g

Brasil. Conselho Nacional de Justiça.
Guia sobre orçamento público e captação de recursos na política estadual de atendimento socioeducativo [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2023.

Inclui bibliografia

115 p. : fotos, organogs., tabs. (Série Fazendo Justiça. Coleção sistema socioeducativo).

Versão PDF.

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-65-5972-601-1

ISBN 978-65-88014-09-7 (Coleção)

1. Orçamento público. 2. Atendimento socioeducativo. 3. Captação de recursos. I. Título. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). IV. Série

CDU 343

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos | CRB1 3282

Coordenação Série Fazendo Justiça: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa; Renata Chiarinelli Laurino; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

Elaboração: Bruno de Sousa Oliveira

Assistência de Pesquisa: Renam Magalhães da Silva

Supervisão: Fernanda Machado Givisiez, Dillyane de Sousa Ribeiro e Eduarda Lorena de Almeida

Revisão Técnica: Fernanda Machado Givisiez, Dillyane de Sousa Ribeiro, Eduarda Lorena de Almeida e Liana Lisboa Correia

Apoio: Comunicação Fazendo Justiça

Projeto gráfico: Sense Design e Comunicação

Revisão: Tikinet Edição

Fotos: Unsplash

SUMÁRIO

Apresentação	06
1. Introdução	07
2. A política de atendimento socioeducativo e os instrumentos de planejamento	12
2.1. Plano Plurianual e as diretrizes, objetivos e metas da Política Socioeducativa	17
2.1.1. Elaboração, tramitação e aprovação	23
2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Política Socioeducativa como prioridade orçamentária	28
2.2.1. Atribuições concedidas à Lei de Diretrizes Orçamentárias pela Lei de Responsabilidade Fiscal	34
2.2.2. Elaboração, tramitação e aprovação	37
2.3. Lei Orçamentária Anual e o conflito alocativo	38
2.3.1. Elaboração, tramitação e aprovação	39
3. Processo Orçamentário	41
3.1. Elaboração da proposta orçamentária	42
3.2. Discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária	49
3.3. Execução orçamentária e financeira	51
3.4. Controle e avaliação da execução orçamentária	53
4. Captação de recursos para a política estadual de atendimento socioeducativo	58
4.1. Financiamento por meio dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente	71
4.1.1. Potencial arrecadatório dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil	73
4.1.2. Apresentação de caso	75
4.1.3. Quadro-Resumo das Principais Informações	78
4.2. Financiamento por meio de outras fontes	83
4.2.1. Financiamento por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	84
4.2.2. Financiamento por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	85
4.2.3. Financiamento por meio do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD)	87
4.2.4. Financiamento por meio de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social	87
4.2.5. Financiamento por meio de Fontes Internacionais	91

5. Desafios orçamentários para a política estadual de atendimento socioeducativo	95
5.1. Ausência de padronização nas ações orçamentárias e de metodologia de contabilização dos custos de manutenção da política de atendimento socioeducativo	96
5.2. Inexecução ou execução orçamentária insatisfatória	96
5.3. Contingenciamentos orçamentários	96
5.4. Instrumentos de Planejamento em dissonância com os planos estaduais de atendimento socioeducativo	97
6. Monitoramento, avaliação e as definições do ciclo orçamentário	98
7. Considerações finais	100
Referências bibliográficas	102

APRESENTAÇÃO

A construção de uma sociedade justa, livre e solidária, conforme expresso em nossa Constituição Federal, exige que compreendamos a garantia de direitos para além da retórica, especialmente em um país de tantas desigualdades. Desaguadouro de disfunções sistêmicas, os ambientes de privação de liberdade abrigam sujeitos de direito que um dia retornarão ao convívio social, e cabe a nós garantirmos uma responsabilização proporcional, com dignidade na privação ou restrição de liberdade, além de oferecermos cidadania e oportunidades para que o ciclo penal e o ciclo socioeducativo cumpram seu papel.

Cuidar da privação de liberdade é um ganho duplo para a magistratura, pois enquanto priorizamos a dignidade da pessoa humana enquanto direito absoluto, qualificamos a prestação jurisdicional. Melhorar a oferta de serviços à população, de forma alinhada ao conceito de 'CNJ raiz' que defendi ao assumir a presidência desta Casa, envolve não apenas garantir a correta aplicação das leis, mas buscar racionalidade nos gastos públicos e apresentar respostas aos anseios da sociedade por um país mais seguro, desenvolvido e inclusivo.

É nesse contexto que damos sequência à série de ações trabalhadas em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e outras dezenas de parceiros para qualificar respostas no campo penal e no campo socioeducativo. A presente publicação soma-se a um vasto catálogo de publicações técnicas que reúnem conhecimento teórico e orientações com possibilidade de aplicação imediata para os diversos atores envolvidos nos sistemas de Justiça e de garantia de direitos.

Já em 1990, o pioneiro Estatuto da Criança e do Adolescente explicitava que a prioridade absoluta compreende também a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Assim, este *Guia sobre Orçamento Público e Captação de Recursos na Política Estadual de Atendimento Socioeducativo* alinha conhecimentos para que os atores do Sistema de Garantia de Direitos compreendam o ciclo orçamentário e as possibilidades de captação de recursos.

O objetivo é a construção de uma política socioeducativa pautada na proteção integral e no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Contribuímos, assim, com o mandato de origem constitucional de nos comprometermos, todas e todos, com a observância dos direitos dos(as) adolescentes em todas as fases do ciclo socioeducativo.

Rosa Weber

Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça



INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

O Programa Fazendo Justiça é uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para o enfrentamento de desafios históricos dos sistemas de privação de liberdade brasileiros, atuando na perspectiva de racionalizar a aplicação desse tipo de medida. As metas do programa que se referem ao sistema socioeducativo são desenvolvidas pelo Eixo 2, cujas ações incidem na qualificação da atuação judiciária desde o atendimento inicial (porta de entrada) até o desligamento do(a) adolescente do sistema socioeducativo, com o objetivo de evitar a aplicação excessiva de medidas de privação e restrição de liberdade e a superlotação das unidades socioeducativas, além de promover a garantia de direitos dos(as) adolescentes e jovens.

Enquanto indutor de diversas políticas judiciárias no âmbito da justiça juvenil, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do CNJ, por meio do Programa Fazendo Justiça, disponibiliza este *Guia sobre Orçamento Público e Captação de Recursos na Política Estadual de Atendimento Socioeducativo* como contribuição para que os profissionais dos Sistemas Socioeducativos Estaduais, do Poder Judiciário e demais componentes do Sistema de Garantias de Direitos (SGD), em especial os(as) gestores(as) da política pública socioeducativa, compreendam o processo orçamentário e os mecanismos alternativos de captação de recursos, e para que processos de *accountability* sejam promovidos, no intuito de que o orçamento destinado à infância e juventude seja conformado em consonância com o princípio da prioridade absoluta (art. 227 da CF/1988).

O orçamento público é considerado um tema árido para vários atores do SGD, ainda que a efetivação dos direitos fundamentais dependa da aplicação de recursos públicos fixados no próprio orçamento. Isto é, mesmo sendo uma peça importante à democracia e imprescindível à garantia de direitos, é destrinchada somente por poucos(as) especialistas.

Se, para gestores(as) de políticas públicas, o orçamento ainda se apresenta como peça hermética, para o(a) cidadão(ã) comum, o processo orçamentário afigura-se como sendo restrito à administração pública, de maneira a naturalizar o distanciamento dos diferentes atores sociais sobre a conformação e o destino dos recursos públicos.

Diante disso, busca-se, no presente *Guia*, tornar a temática do orçamento público, especialmente em sua interface com a política socioeducativa, mais acessível. Tudo isso sem perder o rigor conceitual e técnico, apresentando-a de forma didática.

Para tanto, objetiva-se elaborar orientação técnica destinada a subsidiar e capacitar atores do SGD, no sentido de aprimorar e incrementar, em uma perspectiva tanto qualitativa quanto quantitativa, o orçamento destinado para as políticas socioeducativas.

Pretende-se, ainda, apresentar os instrumentos de planejamento, ressaltando a imprescindibilidade dos orçamentos para a concretização das políticas socioeducativas e, por consequência, do princípio da prioridade absoluta. Sobre esse ponto, oportuno asseverar que, sendo o orçamento um instrumento que expressa o montante de recursos destinados às diferentes finalidades, sua importância reside na discussão e reconhecimento dos direitos da população infanto-juvenil. Seja na elaboração orçamentária, seja na execução financeira, as decisões governamentais devem ter como pressupostos o conceito de prioridade absoluta à infância e juventude, razão pela qual se justifica a elaboração do presente *Guia*.

O orçamento é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, pois reflete a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, configurando-se em um conflito alocativo (SALVADOR, 2012). Sobre esse ponto, Giambiagi e Além (2016) enfatizam que o orçamento público é o locus de disputa por recursos públicos, uma vez que há descompasso entre as infinitas demandas sociais e a limitação de recursos disponíveis. Portanto, expressa um intenso conflito de prioridades alocativas entre os diversos setores da sociedade, sobressaindo aqueles com maior poder econômico e político.

Dentre essas correlações de força, a desigualdade de raça e de gênero se expressa em todo o ciclo orçamentário, demandando que os(as) gestores(as) públicos se empenhem em transformar o orçamento em um instrumento de promoção da igualdade e não de manutenção ou aprofundamento das injustiças sociais. Os cortes orçamentários em políticas públicas que atendem especialmente pessoas negras, mulheres, crianças e adolescentes, por exemplo, dificultam ainda mais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como preconiza a Constituição Federal.

Daí a necessidade de gestores(as), sociedade civil, demais atores do SGD e, especialmente, as próprias crianças e adolescentes participarem dessa disputa por recursos, apresentando propostas estruturadas e consignando dotações orçamentárias que atendam às necessidades da política de atendimento socioeducativo. Além disso, é imprescindível o trabalho de incidências para que os valores previstos sejam executados em sua totalidade.

Nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece de maneira explícita que a garantia de prioridade para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes compreende a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art. 4º, parágrafo único, ECA). Diante da posição social de crianças e adolescentes frente às desigualdades que estruturam a sociedade brasileira, em especial quando se considera a interseccionalidade da faixa etária com aspectos raciais, étnicos, de gênero, econômicos e quanto à deficiência, tem-se que essa previsão legal recobra ainda mais importância no sentido de assegurar que crianças e adolescentes não saiam prejudicados no conflito alocativo que informa a elaboração e execução do orçamento público.

Ademais, é importante que se considere também qual a perspectiva de justiça juvenil que está sendo reforçada nas peças orçamentárias. É princípio constitucional¹ – e inclusive convencional² – a excepcionalidade da medida socioeducativa de internação. Efetivamente, no último período, constatou-se uma diminuição no número de adolescentes privados(as) de liberdade. Segundo dados coletados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) junto aos órgãos gestores estaduais, em 30 de novembro de 2021, o Brasil registrava 13.684 adolescentes em meio fechado, sendo que, em 2019, havia 22.651, número que já vinha em lenta queda desde 2015, quando havia-se atingido 26.826 adolescentes em privação ou restrição de liberdade (FBSP, 2022). Segundo dados divulgados pelo CNJ no *Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil* (CNJ, 2021), as inspeções judiciais realizadas no segundo bimestre de 2021 reportaram uma média de ocupação de 59% nas unidades de internação e internação provisória.

As causas dessa diminuição ainda precisam ser mais amplamente investigadas, mas se considera a hipótese de maior racionalização da aplicação da medida após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no *habeas corpus* (HC) 143.988, que vedou o funcionamento acima da capacidade das unidades de internação, e também a Recomendação CNJ nº 62/2020, que reforçou a excepcionalidade da medida diante do quadro de pandemia de covid-19 (FBSP, 2022). O funcionamento das unidades dentro de sua capacidade é um patamar mínimo para um atendimento socioeducativo com dignidade, abrindo-se, assim, espaço para investir na qualificação do atendimento e das vagas ofertadas e na infraestrutura das unidades existentes, o que deve se refletir no orçamento em detrimento de propostas de ampliação de vagas de internação.

Objetiva-se, ainda, no presente *Guia*, explicitar que, para além das fontes de recursos oriundas dos tesouros estaduais, existem alternativas de captação de recursos por meio dos fundos estaduais, federais e municipais, além de possibilidades de captação de recursos internacionais, de modo a diversificar a arrecadação dos entes numa perspectiva de fortalecer e incrementar os orçamentos das políticas socioeducativas.

No que diz respeito à oferta de subsídios para captação alternativa de recursos para a política de atendimento socioeducativo, serão explicitados casos práticos em experiências na obtenção de recursos nesse âmbito. De forma complementar, busca-se também apresentar de que modo a chamada política de fundos se articula com os conselhos de direitos, detalhando-se práticas no âmbito dos conselhos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, em todos os níveis federativos, bem como em outros conselhos setoriais.

Outrossim, busca-se delinear os principais desafios orçamentários para a política de atendimento socioeducativo, tendo como base a análise detalhada da execução orçamentária, além da

¹ Art. 227, §3º, V, CF: obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade.

² Convenção sobre os Direitos da Criança, Artigo 37.b: “a detenção, a reclusão ou prisão de uma criança será efetuada em conformidade com a lei e apenas como último recurso, e durante o mais breve período de tempo que for apropriado”.

consideração de outros fatores como contingenciamentos orçamentários e a ausência de metodologia de contabilização dos custos de manutenção da política em epígrafe.

Sobre este último ponto, cumpre salientar que cabe ao Estado a obrigação de suprir as necessidades básicas dos(as) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, como alimentação, segurança, vestuário, saúde, educação, dentre outros. Assim, a manutenção da política de atendimento socioeducativo implica um custo ao Estado, razão pela qual se faz necessária a construção de metodologias para a apuração desses dispêndios, uma vez que é imprescindível ao planejamento orçamentário e à avaliação dos serviços.

Contudo, ainda persiste o desafio de contabilização, de forma padronizada, dos custos inerentes à política de atendimento socioeducativo. Mesmo quando existe um órgão gestor específico da política, por exemplo, as despesas estão fragmentadas entre diferentes secretarias, como os serviços relacionados à saúde e à educação.

Como consequência, esta fragmentação leva à desconsideração destas despesas, ocasionando uma subestimação do custo de manutenção da política e a elaboração de orçamentos irrealistas, os quais não refletem, de forma fidedigna, as reais necessidades do atendimento. Ademais, destaca-se que há discrepâncias metodológicas entre os próprios estados, pois adotam metodologias diferentes para o cálculo do custo da política, inviabilizando análises comparativas. A divergência já se inicia na própria concepção de atendimento. Considera-se somente o custeio? Ou as folhas de pagamento dos ativos e inativos também o integram? As despesas relativas às construções e reformas de unidades socioeducativas também compõem o atendimento? Conforme se verifica, são indagações que precisam ser enfrentadas para que se possa elaborar um índice de qualidade/efetividade que facilite a aferição dos custos e a comparação da qualidade da política de atendimento socioeducativo entre os estados, o que desborda o objeto do presente Guia, mas configura um desafio importante para a gestão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) (art. 3º, IV, da Lei no 12.594).

Por fim, é necessário pontuar a própria dificuldade dos(as) gestores(as) da política de atendimento socioeducativo em identificar esses custos, seja pela incompreensão da dinâmica e estruturação dos instrumentos de planejamento, em especial do orçamento público, seja pela ausência de diálogo com as demais secretarias e da visualização da intersectorialidade da política.

Em síntese, o presente Guia busca contribuir para difundir a compreensão dos instrumentos de planejamento, a partir de exemplos práticos do cotidiano da política de atendimento, além da indicação de fontes complementares de financiamento, a fim de apoiar os atores do SGD na captação de recursos e o reforço da destinação de recursos para a política socioeducativa pautada nos direitos humanos de crianças e adolescentes.



**A POLÍTICA DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO E
OS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO**

2

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

De forma preliminar, antes de adentrar na discussão sobre os instrumentos de planejamento, é importante informar que, ao longo da história, o orçamento público surgiu, primeiramente, para atuar como instrumento de controle parlamentar das atividades financeiras governamentais – arrecadar e gastar – desempenhadas pelo(a) chefe do Poder Executivo.

Para que o controle fosse mais eficaz, tornou-se necessária a vinculação do orçamento a normas e regras que orientassem a elaboração e a execução, razão pela qual foram estabelecidos os chamados **princípios orçamentários**.

Os princípios orçamentários são regras que vão nortear todo o processo orçamentário (elaboração, execução, controle e avaliação) e que têm como objetivo propiciar organização e transparência. Destacam-se, a seguir, os que são mais utilizados nos processos orçamentários.

Princípio da unidade³

O princípio da unidade informa que o orçamento deve ser uno, ou seja, para cada esfera de governo (União, estados e municípios) deve existir apenas um orçamento. É importante ressaltar que a unidade diz respeito ao ponto de vista global e não documental. Em virtude da grande quantidade de valores existentes nos orçamentos, podem existir vários documentos que separam tais valores objetivando organizar, mas todos se referem a um orçamento.

Princípio da anualidade⁴

O princípio da anualidade estabelece que o orçamento deve ter vigência limitada no tempo, sendo que, no caso do Brasil, corresponde ao período de um ano.

Princípio da universalidade⁵

O princípio da universalidade determina que o orçamento deve considerar todas as despesas e receitas.⁵

³ Art. 2º da Lei nº 4.320/64.

⁴ Arts. 2º e 34 da Lei nº 4.320/64.

⁵ Arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64.

Princípio da exclusividade⁶

O princípio da exclusividade aduz que o orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão de receitas e à fixação de despesas, ou seja, o orçamento apenas abordará fixação de despesa e previsão de receita. No entanto, a CF/88⁶ traz algumas exceções, como a abertura de crédito suplementar e contratação de operações de crédito (empréstimos), ainda que por antecipação de receita. A finalidade de tal princípio é evitar matéria estranha ao orçamento.⁷

Princípio da equilíbrio

O princípio do equilíbrio estabelece que a fixação de despesa não pode ser maior do que a previsão de receitas, ou seja, deve ser igual à receita prevista. É importante informar que esse princípio é verificado no momento da aprovação do orçamento, pois este não poderá ser aprovado caso a despesa seja diferente da receita.

Princípio da clareza

O orçamento deve ser expresso de forma clara, objetiva e completa de modo a facilitar a leitura e o entendimento das pessoas.

Princípio da publicidade

O princípio da publicidade afirma que a administração pública deve tornar públicos seus atos praticados, para conhecimento e monitoramento da população.

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade estabelece que os(as) gestores(as) públicos(as) devem obedecer aos preceitos e normas legais que dizem respeito à arrecadação de receitas e à realização de despesas.

Princípio da transparência

O princípio da transparência determina que os governos divulguem o orçamento público de forma ampla à sociedade, publiquem relatórios sobre a execução orçamentária e gestão fiscal e disponibilizem informações, a qualquer pessoa, sobre a arrecadação de receita e a execução de despesa.

⁶ Art. 165, § 8º, da CF/88.

⁷ Art. 7º da Lei nº 4.320/64.

Os princípios orçamentários são excelentes elementos para compreender como se estrutura o orçamento, instrumento no qual as políticas públicas devem estar contempladas. Estas são mecanismos de transformação social, devendo ser orientadas para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, configurando-se, dessa forma, em ferramenta de promoção do bem-estar social (SILVA E SILVA, 2001).

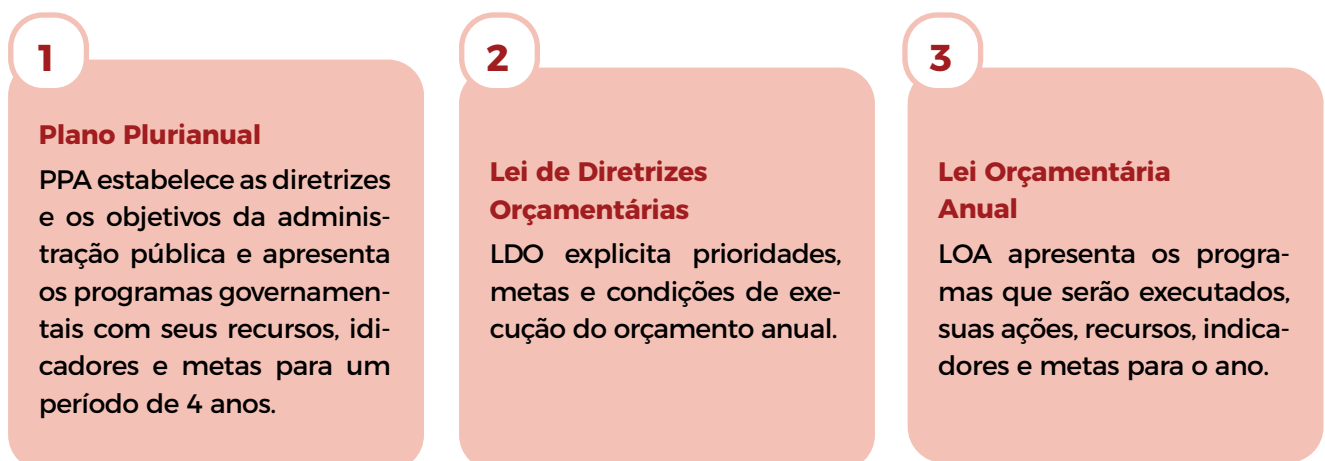
Contudo, para a concretização de políticas públicas e, por consequência, a garantia de direitos, é imprescindível que haja financiamento adequado e suficiente. Para tanto, é necessário que a previsão orçamentária das políticas públicas conste nos instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição Federal de 1988⁸, quais sejam: **Plano Plurianual (PPA)**, **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e **Lei Orçamentária Anual (LOA)**.

Os referidos instrumentos de planejamento são leis que regulam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais. No âmbito de cada ente, essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das ações governamentais.

Salienta-se, ainda, que a articulação desses instrumentos não é apenas uma exigência do modelo de planejamento, orçamento e gestão previstos na Constituição Federal, mas também uma condição para garantir que, em todos os níveis de governo, as políticas públicas não sejam um conjunto de objetivos idealizados e inexecutáveis.

Assim, é com base nesses instrumentos de planejamento que os(as) gestores(as) da política estadual de atendimento socioeducativo poderão planejar os programas, ações e atividades, além de garantir suas dotações orçamentárias.

A **Figura 1** abaixo sintetiza as definições dos três instrumentos de planejamento, os quais, diante de sua importância para a viabilidade das políticas públicas, serão discutidos, detalhadamente, nos capítulos subsequentes.



Fonte: Secretaria de Orçamento e Gestão do Estado de São Paulo.

⁸ Art. 165 da CF/88.

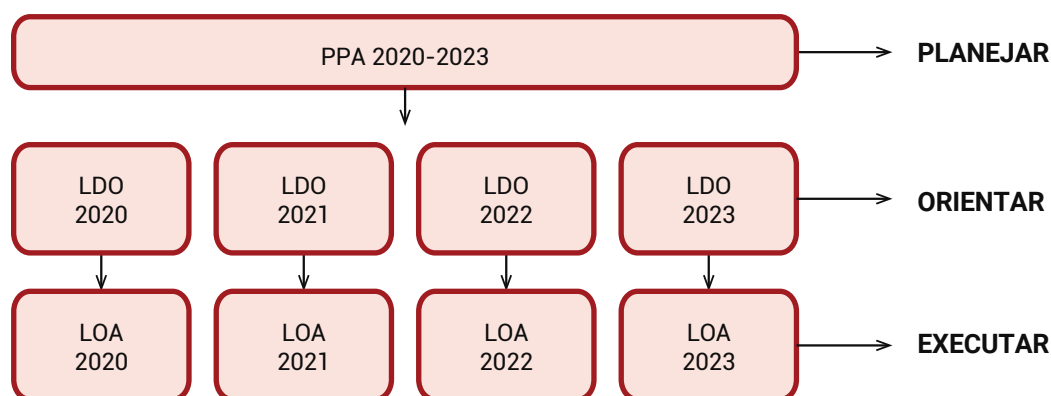
Ademais, é importante destacar que a Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, explicitando a consonância entre os três instrumentos.

A relação entre as peças orçamentárias pode ser ilustrada na **Figura 2**. Conforme se depreende, para um período de quatro anos, são planejadas políticas públicas com suas respectivas diretrizes, objetivos e metas (físicas e financeiras) no PPA.

Para cada ano, haverá uma LDO selecionando as políticas públicas que terão prioridade na execução da LOA. Portanto, a LDO tem papel fundamental, pois é o elo entre planejamento de médio prazo (PPA) e planejamento operacional (LOA).

Ressalta-se, ainda, que todas as políticas públicas devem constar nos três instrumentos de planejamento para que haja previsão de recursos e respaldo legal. Ou seja, devem fazer parte do ciclo orçamentário.

Assim, caso um determinado estado, por meio da assinatura de Termo de Cooperação Técnica ou instrumento similar, institua um Núcleo de Atendimento Integrado (NAI)⁹, por exemplo, sua previsão deverá, inicialmente, constar no PPA com as respectivas justificativas, objetivos, diretrizes e metas físicas e financeiras para que haja seu pleno funcionamento. Posteriormente, na LDO, deverá constar como prioridade na execução do orçamento. Por fim, na LOA, a previsão de recursos para a implantação do NAI é etapa necessária, mas não suficiente, pois deve haver a execução integral dos valores fixados no orçamento e, se for o caso, suplementação dos recursos previstos inicialmente.



Fonte: Secretaria de Orçamento e Gestão do Estado de São Paulo.

⁹ O Núcleo de Atendimento Integrado caracteriza-se pelo equipamento público onde se realizará o atendimento inicial dos adolescentes a quem se atribua a prática do ato infracional, oferecendo a eles serviços e ações articuladas voltadas à integração operacional dos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, assim como o órgão gestor da política de atendimento socioeducativa (art. 1º, Recomendação CNJ nº 87/2021). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original-1337302021012660101b1a439cd.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

Logo, depreende-se que a incidência nos três instrumentos de planejamento é imprescindível para que as políticas públicas tenham respaldo legal e orçamentário. Para tanto, faz-se necessário conhecer os referidos instrumentos detalhadamente, o que será feito a seguir.

2.1. Plano Plurianual e as diretrizes, objetivos e metas da Política Socioeducativa

O Plano Plurianual é o documento de médio prazo que contempla o planejamento governamental para um período de quatro anos, a ser seguido pelos governos federal, estadual e municipal, nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). Tem início no segundo ano do mandato do governante eleito, com término no primeiro ano do governo seguinte, determinação legal que o tem o objetivo de evitar grandes rupturas nas políticas públicas na transição entre as gestões.

O marco legal do Plano Plurianual está na Constituição Federal de 1988¹⁰, a qual preceitua que o PPA é um plano que estabelece, de **forma regionalizada**, as **diretrizes, objetivos e metas** da administração pública para as **despesas de capital e outras delas decorrentes** e para as relativas aos **programas de duração continuada**. Para facilitar a compreensão, discutem-se as definições de cada tópico destacado.

Forma regionalizada

O PPA, ao ser elaborado, deve levar em consideração as desigualdades socioeconômicas existentes entre as regiões do estado. No caso do estado de Pernambuco, por exemplo, a regionalização ocorre com base em 12 Regiões de Desenvolvimento¹¹. Já em São Paulo, a regionalização tem como cerne 15 Regiões Administrativas¹².

Diretrizes

São as instruções que vão mostrar o caminho a ser seguido na gestão dos recursos públicos para os próximos quatro anos. No PPA 2020-2023 do Estado do Ceará, constituem diretrizes, por exemplo, a “Promoção da inclusão social dos segmentos mais vulneráveis da sociedade cearense” e a “Proteção à primeira infância com interações entre Estado, famílias e instituições educacionais”¹³.

¹⁰ Art. 165, § 1º, da CF/88.

¹¹ PERNAMBUCO, 2019.

¹² SÃO PAULO, 2019.

¹³ CEARÁ, 2019.

Objetivos

Corresponde ao que será perseguido com maior ênfase pelos governos no período de vigência do PPA, ou seja, são os alvos a serem atingidos ou os resultados que se pretende alcançar. No caso do PPA 2020-2023¹⁴ do Estado do Espírito Santo, são os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) um exemplo, dentre outros.

Outras delas decorrentes

Para o devido funcionamento de uma unidade socioeducativa, por exemplo, além da construção (despesa de capital), é necessária a manutenção, como as despesas relativas à alimentação, energia, água, contratação dos profissionais etc. Ou seja, uma despesa de capital (construção de uma unidade socioeducativa) ocasiona a realização de outras despesas (alimentação, energia, água, salários etc.). Tais despesas devem estar previstas no PPA.

Metas

São medidas (quantitativas ou qualitativas) utilizadas para mensurar os objetivos pretendidos.

Despesas de Capital

São efetuadas pela administração pública com a intenção de adquirir ou constituir bens de capital (máquinas, veículos, equipamentos, imóveis, entre outros) que enriquecerão o patrimônio público ou serão capazes de gerar novos bens ou serviços. Correspondem também à construção de escolas, hospitais, estradas, rodovias, pavimentação, unidades socioeducativas etc.

Programas de duração continuada

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), são os programas cuja realização ultrapassa dois anos.

¹⁴ ESPÍRITO SANTO, 2019.

Portanto, o PPA é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento de prioridades e no direcionamento das ações do governo, uma vez que traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos e a visão de futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de governo (PALUDO, 2013).

No que diz respeito à estrutura, cumpre salientar que o Plano Plurianual se apresenta, modernamente, organizado em três dimensões interligadas e escalonadas de modo a expressar, do nível estratégico ao operacional, os compromissos pactuados com a sociedade, bem como as estratégias que serão adotadas para o alcance dos resultados esperados.

A **dimensão estratégica** trata do alcance do plano, sob a ótica da demanda, ou seja, da percepção da sociedade acerca do que se espera alcançar de resultados nas diversas políticas públicas. Tal dimensão compreende o conjunto dos **(i) eixos governamentais de atuação intersetorial**, seus resultados estratégicos e indicadores; e **(ii) temas estratégicos, seus resultados temáticos e indicadores**.

Os **eixos governamentais** representam o nível máximo de composição do planejamento, sendo elementos que organizam a atuação governamental de forma integrada, articulada e sistêmica com o propósito de atender as necessidades e desafios impostos aos estados.

Todo eixo é composto por **resultado estratégico** e **indicador estratégico**. O primeiro declara os impactos esperados sobre os cenários econômico, social e ambiental, a partir da execução dos programas de políticas públicas. Ou seja, trata-se da situação futura desejada em cada eixo. Já o segundo é um instrumento que permite aferir a performance dos eixos de atuação governamental tendo como parâmetro a sua série histórica e a expectativa de desempenho declarada para os próximos anos, de modo a possibilitar monitoramento e avaliação gerenciais.

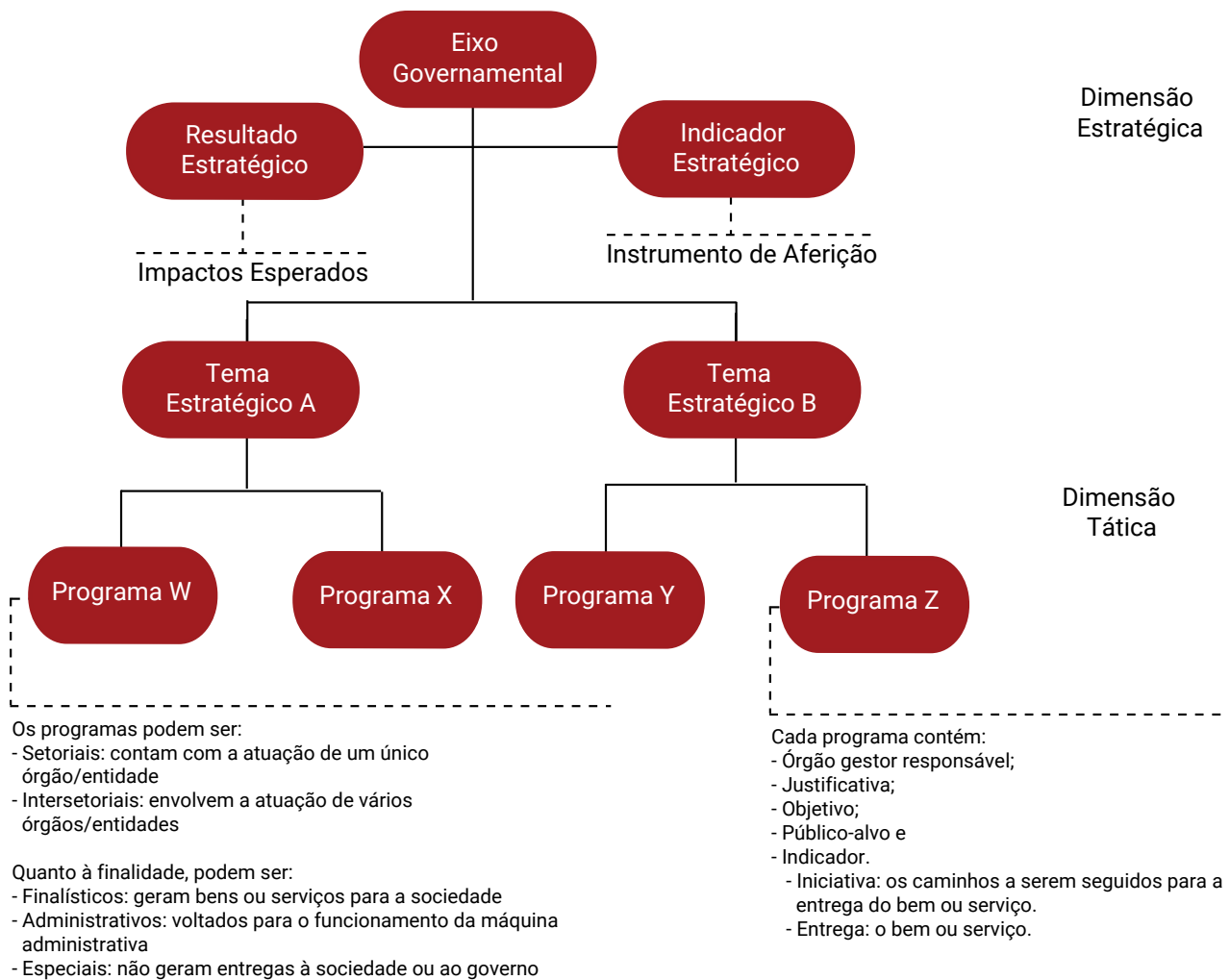
Os **temas estratégicos** consistem em desdobramentos dos eixos, configurando-se nas diversas áreas de atuação do governo (saúde, educação, segurança pública etc.), representadas pelas políticas públicas estaduais, as quais convergem para o alcance do resultado de um eixo específico. Ressalta-se que os temas são compostos por um conjunto de **programas**, os quais podem ser classificados em setoriais (atuação de um único órgão/entidade na execução de seus programas) e intersetoriais (envolvem a atuação de vários órgãos/entidades estaduais).

Assim como os eixos governamentais, os temas também apresentam um resultado (traduz a situação futura que se deseja visualizar no âmbito de determinada política pública) que é medido por meio de indicadores de resultado da política, com o intuito de verificar se a execução está proporcionando os efeitos esperados.

Os **programas**, por sua vez, constituem o instrumento de organização da ação governamental, visando solucionar ou amenizar problemas, atender demandas ou criar/aproveitar oportunidades de desenvolvimento para a população. Os programas podem ser **finalísticos** (geram bens ou serviços para a sociedade), **administrativos** (voltados para o funcionamento da máquina administrativa) e **especiais** (não geram entregas à sociedade ou ao governo).

Importante salientar que cada programa tem um órgão gestor responsável, justificativa, objetivo, público-alvo e indicador. Contém, ainda, a iniciativa (os caminhos a serem seguidos para a entrega do bem ou serviço) e a entrega (o bem ou serviço).

Na **Figura 3** abaixo, há uma representação gráfica dos conceitos explicados:



Fonte: Elaboração própria.

Por último, tem-se a **dimensão operacional**, a qual estabelece a relação entre os insumos e as entregas, traduzindo, assim, o desempenho da ação governamental que se conecta diretamente com a Lei Orçamentária Anual.

Para visualizar de forma prática esses conceitos, na **Figura 4**, observa-se o Programa 136 (Proteção e Promoção dos Direitos de Adolescentes em Atendimento Socioeducativo), vinculado ao Tema 1.3 (Inclusão Social e Direitos Humanos), contemplado no Eixo 1 (Ceará Acolhedor) do PPA do estado do Ceará.

Eixo / Tema / Programa / Iniciativa / Entrega

136 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE ADOLESCENTES EM ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Órgão Gestor: 47000000 - SECRETARIA DA PROTEÇÃO SOCIAL, JUSTIÇA, CIDADANIA, MULHERES E DIREITOS HUMANOS

Órgãos Executores

- 43200007 - SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS
- 47000000 - SECRETARIA DA PROTEÇÃO SOCIAL, JUSTIÇA, CIDADANIA, MULHERES E DIREITOS HUMANOS
- 47100004 - SUPERINTENDÊNCIA DO SISTEMA ESTADUAL DE ATENDIMENTO SÓCIOEDUCATIVO
- 47200002 - FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Justificativa: As diretrizes legais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e Lei 12594/12 e no Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas - SINASE, impõem competências e responsabilidades, nos três níveis de governo, no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, na perspectiva de deixar de considerar-los um problema para ser compreendido como uma prioridade social. Aos Estados, estabelece a responsabilidade pelo atendimento aos adolescentes privados de liberdade por atos infracionais de natureza grave, com o desenvolvimento e oferta de programas pedagógicos sólidos, com vistas a promoção de seu desenvolvimento a partir da construção de projetos de vida, que não mais passem pela infracionalidade, com efetiva inclusão social e inserção sociofamiliar e produtiva. Este atendimento, denominado socioeducação, propicia aos adolescentes acesso a programas sociais e públicos que tragam oportunidades para a superação de sua situação de exclusão, de ressignificação de valores, bem como o acesso à formação de valores para a participação na vida social. No âmbito do Estado do Ceará, cabe à Superintendência Estadual de Atendimento ao Sistema Socioeducativo - SEAS a responsabilidade pelo atendimento socioeducativo aos adolescentes privados de liberdade por prática infracional, possuindo, para tanto, uma rede de 16 unidades de atendimento socioeducativo e 01 uma unidade de recepção, distribuídas nos municípios de Sobral, Juazeiro, Iguatu e Cratois que atendem uma média de 1000 mil adolescentes, de ambos os sexos, na faixa etária de 12 a 20 anos.

A proposta pedagógica institucional desenvolvida nas Unidades de Atendimento está assentada na garantia dos direitos humanos aos adolescentes, o que requer a participação das famílias e de atores do Sistema de garantia de Direitos, como instâncias corresponsáveis por esta ação. O atendimento socioeducativo, contemplado no Programa Proteção e Promoção dos Direitos de Adolescentes em Atendimento Socioeducativo, prevê, desde as ações de melhoria da infraestrutura das unidades físicas, que devem observar as recomendações do SINASE, a formação e preparação dos socioeducadores, e ao desenvolvimento de atividades nos eixos da escolarização, profissionalização, cultura, arte, esporte e lazer, e saúde. Vale ressaltar ainda a importância da atuação da SEAS que, por meio de seus diversos programas e articulações com outros órgãos no atendimento socioeducativo aos adolescentes privados de liberdade, mitiga situações que possam levar a crises nos Centros Socioeducativos. Em 2018, dentro do desafio prioritário de Promover a reintegração sociofamiliar e a inserção profissional de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, foram alcançados os seguintes resultados: 69,5% de adolescentes e jovens em medida de internação e semiliberdade, matriculados na educação básica, com o mínimo de 75% de frequência; 53% de adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação e semiliberdade, certificados em cursos de formação profissional; 50% de famílias de adolescentes e jovens em medida de internação e semiliberdade assistidas e acompanhadas.

Público Alvo: Adolescentes em conflito com a lei, de ambos os sexos, na faixa etária de 12 a 21 anos incompletos, sentenciados judicialmente.

Objetivo: Ampliar a eficiência e a eficácia do atendimento integral ao adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas, contribuindo para sua reinserção sociofamiliar e comunitária.

Indicadores Programáticos	Unidade de Medida	Polaridade	Referência		Metas de Desempenho	
			Ano	Valor	2022	2023
Adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação e semiliberdade certificados em cursos de formação profissional	percentual	Quanto maior, melhor	2018	53,00	70,00	75,00
Adolescentes e jovens em medida socioeducativa de internação e semiliberdade com o mínimo de 75% de frequência na educação básica	percentual	Quanto maior, melhor	2018	69,50	88,00	90,00
Centros socioeducativos funcionando com o ambiente físico e infraestrutura em conformidade com o SINASE	percentual	Quanto maior, melhor	2018	30,00	94,00	100,00

Eixo / Tema / Programa / Iniciativa / Entrega

Iniciativa

Título: 136.1.01 - Qualificação da prestação dos serviços nas unidades do sistema socioeducativo do Estado.

Caracterização: A iniciativa refere-se a realização de eventos de formação promovidos pela Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo - SEAS e a rede de parceiros, para os gestores, equipe técnica, socioeducadores e demais profissionais com atuação na SEAS e nos Centros Socioeducativos dos municípios de Fortaleza, Sobral, Juazeiro do Norte, Iguatu e Cratois.

Entregas

Título: PROFISSIONAL CAPACITADO

Definição: Capacitação de gestores, equipe técnica, socioeducadores e demais profissionais que atuam na SEAS nos eventos de formação promovidos pela SEAS e a rede de parceiros.

Título: MODELO EDUCACIONAL IMPLANTADO

Definição: Consiste na construção e implantação de metodologia de ensino e aprendizagem específica para adolescentes em medida socioeducativa.

Entrega	Unidade de Medida	Acumulativa	Metas Físico-financeiras das Entregas				Total*
			2022		2023		
			Físico	Financeiro (R\$)	Físico	Financeiro (R\$)	
PROFISSIONAL CAPACITADO	Número Absoluto	Não	1 048,00	951 105,00	1 086,00	1 136 940,00	1 086,00 2 088 045,00
MODELO EDUCACIONAL IMPLANTADO	Número Absoluto	Sim	1,00	356 795,00	0,00	356 795,00	1,00 713 590,00

* No caso de entregas não acumulativas, o valor total refere-se ao maior valor registrado nos anos de vigência do PPA.

Iniciativa

Título: 136.1.02 - Expansão da oferta de vagas no sistema de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. (Descontinuada)

Fonte: CEARÁ, 2019.

Verifica-se que um dos órgãos responsáveis pela execução do programa em epígrafe é a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo e o objetivo é ampliar a eficiência e eficácia do atendimento integral ao(à) adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. Para tanto, o programa define que haverá capacitação de 1.086 profissionais que realizam os atendimentos dos(as) adolescentes, de 2020 a 2023, sendo necessário o investimento de R\$ 2.088.045,00 para o período assinalado.

Já a **Figura 5** apresenta o Programa 143 (Promoção da Política Socioeducativa para Atendimento aos Adolescentes em Conflito com a Lei) do PPA do estado de Minas Gerais. Observa-se que

a responsabilidade é da Secretaria de Justiça e Segurança Pública e tem como objetivo “Promover a responsabilização, o acesso a direitos e a reinserção social dos adolescentes em cumprimento de medida no sistema socioeducativo, por meio do atendimento qualificado durante a permanência no sistema (...)” (MINAS GERAIS, 2019).

Para tanto, serão realizados cursos profissionalizantes com até 75% dos(as) adolescentes até 2023, sendo necessário o investimento de R\$ 437.834.101,00 no referido ano.

Programas e Ações por Área Temática
SEGURANÇA PÚBLICA

PROGRAMA 143 - PROMOÇÃO DA POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA PARA ATENDIMENTO AOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI
PROGRAMA UNISSETORIAL ÁREA TEMÁTICA: SEGURANÇA PÚBLICA

UNIDADE RESPONSÁVEL: 1451 - SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
OBJETIVO DO PROGRAMA: PROMOVER A RESPONSABILIZAÇÃO, O ACESSO A DIREITOS E A REINserÇÃO SOCIAL DOS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO, POR MEIO DO ATENDIMENTO QUALIFICADO DURANTE A PERMANÊNCIA NO SISTEMA, CONTRIBUINDO PARA O ROMPIMENTO DA TRAJETÓRIA INFRAACIONAL E PARA A REDUÇÃO NOS ÍNDICES DE VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

16 - PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- SEGURANÇA PÚBLICA

- AUMENTAR A SEGURANÇA E A SENSÇÃO DE SEGURANÇA.

DIRETRIZES ESTRATÉGICAS

- DESARTICULAR A LÓGICA DO CICLO VICIOSO DA CRIMINALIDADE, FORTALECENDO OS SISTEMAS SOCIOEDUCATIVO E PRISIONAL COM SOLUÇÕES ALTERNATIVAS, GARANTINDO SAÚDE, EDUCAÇÃO E TRABALHO AO INTERNO E AO DETENTO, VISANDO À SUA REINTEGRAÇÃO SOCIAL

INDICADOR(ES) DO PROGRAMA (UNIDADE DE MEDIDA)	ÍNDICE DE REFERÊNCIA		METAS			
	DATA DE APURAÇÃO	ÍNDICE	2023	2024	2025	2026
PERCENTUAL DE ADOLESCENTES FREQUENTES EM ESCOLA FORMAL OU NO ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO (PERCENTUAL %)	31/12/2021	85,00	90,00	95,00	98,00	Em Apuração
PERCENTUAL DE ADOLESCENTES PARTICIPANTES EM CURSOS PROFISSIONALIZANTES (PERCENTUAL %)	31/12/2021	72,00	75,00	75,00	75,00	Em Apuração
VALOR DO PROGRAMA NO ANO	2023	2024	2025	2026		
ORÇAMENTO FISCAL	438.034.101	385.384.325	401.467.993	418.506.493		
Despesas correntes	398.694.133	384.782.453	400.823.990	417.817.410		
Despesas de capital	39.339.968	601.872	644.003	689.083		
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS CONTROLADAS PELO ESTADO	0	0	0	0		
TOTAL	438.034.101	385.384.325	401.467.993	418.506.493		

Fonte: MINAS GERAIS, 2019.

Em síntese, o PPA é o instrumento de planejamento que define as diretrizes, objetivos e metas (físicas e financeiras) com o propósito de assegurar a implementação e a gestão de políticas públicas para um período de quatro anos, sendo fundamental que as metas referentes à política socioeducativa estejam adequadamente previstas nesse instrumento, como se detalhará a seguir.

2.1.1. Elaboração, tramitação e aprovação

O PPA é **elaborado pelo Poder Executivo** (prefeitos(as), governadores(as) e presidente(a)) e **aprovado pelo Poder Legislativo** (vereadores(as), deputados(as) estaduais, deputados(as) federais e senadores(as)). A elaboração do PPA deve ser realizada a partir de amplo debate, incorporando-se contribuições oriundas da sociedade e do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública). Ressalta-se que estes possuem autonomia administrativa e financeira¹⁵.

Ao assumir, o(a) prefeito(a)/governador(a)/presidente(a), no primeiro ano de mandato, deverá elaborar o PPA de sua gestão para os próximos quatro anos. **É importante informar que o primeiro ano de gestão coincide com o último ano de vigência do PPA da gestão anterior**, pois, dessa forma, não haverá interrupção das políticas públicas que estavam sendo executadas pela gestão anterior e o(a) novo(a) gestor(a), antes de iniciar outro PPA, terá possibilidade de conhecer não só o planejamento, mas os gastos realizados pela gestão anterior.

Destaca-se, ainda, que o Plano Plurianual constitui a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, **orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual** (GIACOMONI, 2010).

Além disso, é importante salientar que o **PPA deve contemplar os planos decenais de modo que a execução das metas esteja vinculada à efetivação dos gastos, previstos pelo orçamento anual**. Nesse sentido, os referidos planos constituem mecanismos de instrumentalização do PPA, desdobrando-se em metas mensuráveis que, quadrienalmente, serão repactuadas pelos entes.

No caso da política estadual de atendimento socioeducativo, o Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo é um instrumento político governamental pensado a longo prazo e de modo a referendar marcos normativos voltados à defesa e à promoção de direitos dos(as) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas¹⁶.

Além disso, constitui instrumento voltado a orientar o planejamento, a execução, o investimento, o monitoramento e a avaliação das ações destinadas ao atendimento de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa.

Diante disso, **o Plano Plurianual deve incorporar as diretrizes, objetivos e metas do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo, de modo que, para cada programa e ação disposta no PPA, sejam definidos recursos específicos para a sua efetivação**.

Ressalta-se que a articulação desses instrumentos não é apenas uma exigência do modelo de planejamento, orçamento e gestão previstos na Constituição Federal, mas também uma condição

¹⁵ Arts. 99, 127, §2º e 134, §2º da Constituição Federal de 1988.

¹⁶ Art. 7º da Lei nº 12.954/12.

para garantir que os Planos Nacional¹⁷ e Estaduais Decenais de Atendimento Socioeducativo não sejam apenas um conjunto de objetivos não factíveis ou realizáveis.

A finalidade dessa articulação, portanto, é assegurar o direcionamento do orçamento com o objetivo de reduzir vulnerabilidades em situações de restrições orçamentárias ou mudanças na linha de ação dos governos da ocasião.

Assim, o Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo somente se tornará viável quando estiver contemplado no planejamento de médio prazo da administração pública e, portanto, expresso no Plano Plurianual que, por sua vez, se desdobrará em programas, ações, metas físicas e financeiras.¹⁸

Participação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente no âmbito nacional, estadual e municipal na elaboração do PPA

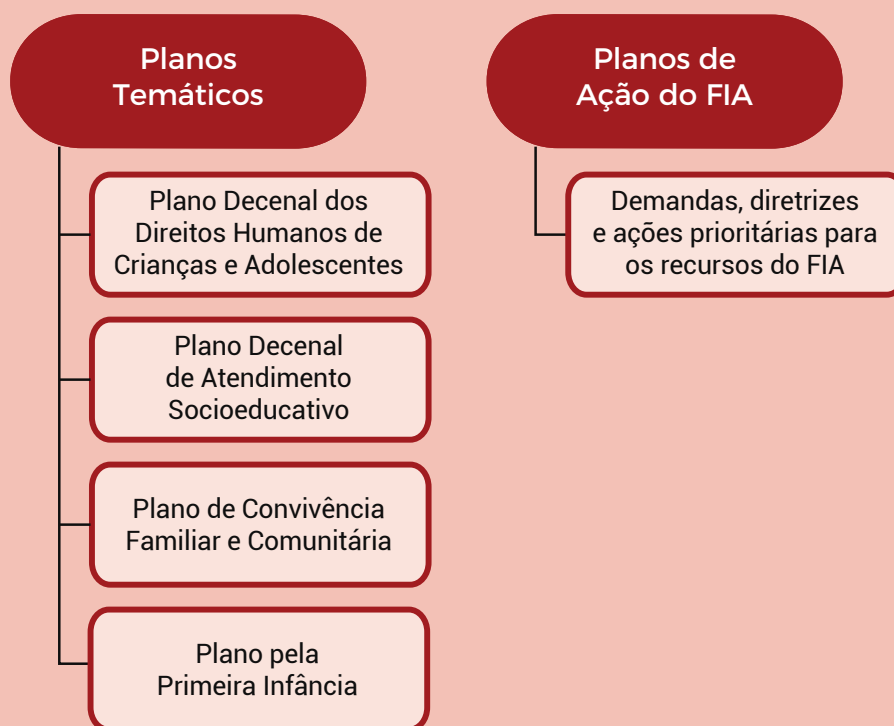
Os conselhos nacional, estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente têm um papel fundamental na elaboração do PPA, já que são instâncias privilegiadas para o controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do(a) adolescente (art. 21 da Resolução Conanda no 113/2006). As deliberações dos conselhos dos direitos da criança e do(a) adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais (art. 23, § 1º, da Resolução CONANDA no 113/2006). Dessa forma, tem-se verificado na prática a interessante estratégia de aprovação de resoluções por parte dos conselhos para que as diretrizes, objetivos e metas para as políticas da infância e juventude previstas nos diversos planos temáticos, tais como o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, Plano Nacional e municipais de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (art. 260, § 1º -A, do ECA), Plano pela Primeira Infância (art. 3º da Lei 13.257/2016 – Marco Legal da Primeira Infância)¹⁸, sejam contempladas no PPA, **sendo fundamental atentar-se aos prazos para que o que for deliberado pelos conselhos de direitos tenha tempo hábil de ser contemplado na peça orçamentária.**

De maneira mais específica ainda, a literatura especializada aponta para a importância de elaboração por parte dos conselhos de direitos de criança e adolescente de um plano de ação que guiará a gestão dos respectivos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA), tema abordado com maior detalhamento adiante. O plano de ação deve expressar o diagnóstico das demandas sociais mais relevantes e as diretrizes e ações prioritárias a serem atendidas com os recursos do respectivo FIA. É fundamental, portanto, que o Conselho acompanhe e participe da elaboração do PPA para que o plano de ação do FIA também esteja contemplado na peça orçamentária (CNMP, 2020).

¹⁷ http://www.mppo.mp.br/porta/arquivos/2017/03/03/17_49_45_295_Plano_NACIONAL_Socioeducativo.pdf.

¹⁸ A depender da realidade local, outros planos temáticos podem existir e demandar atenção no PPA, como alguns municípios e estados que possuem planos de redução de homicídios de adolescentes, como é o caso do município de Fortaleza/CE.

Conselhos de direitos da criança e do adolescente no PPA



Fonte: Elaboração própria.

Além disso, é importante asseverar que compete à União financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase¹⁹, bem como aos estados cofinanciar a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, além daquelas destinadas a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade²⁰. Para tanto, é imprescindível que tais ações estejam previstas e em consonância com as diretrizes, objetivos e metas dos respectivos Planos Plurianuais.

Para melhor visualização da repartição de competências entre os entes federativos no que se refere ao Sinase, verifica-se o quadro abaixo, elaborado a partir dos arts. 3º, 4º e 5º da Lei 12.594/2012.

¹⁹ Art. 3º, VIII, da Lei nº 12.594/12.

²⁰ Art. 4º, X, da Lei nº 12.594/12.

União	Estados	Municípios
<p>Formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo.</p>	<p>Formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União.</p>	<p>Formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado.</p>
<p>Elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, em parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios.</p>	<p>Elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional.</p>	<p>Elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual.</p>
<p>Prestar assistência técnica e suplementação financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas.</p>	<p>Prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos municípios para a oferta regular de programas de meio aberto.</p>	
<p>Instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida.</p>	<p>Cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do sistema.</p>	<p>Cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do sistema.</p>
<p>Contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo.</p>	<p>Garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V do art. 88 do ECA (atendimento inicial a adolescentes a quem se atribua a prática de ato infracional).</p>	
<p>Estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.</p>	<p>Editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais.</p>	<p>Editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo.</p>

União	Estados	Municípios
Instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas.	Criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação .	Criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto .
Financiar , com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase.	Cofinanciar , com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido(a) para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade .	Cofinanciar , conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido(a) para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto .
Garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos(às) gestores(as) estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo.	Estabelecer com os municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto.	
	Garantir defesa técnica do(a) adolescente a quem se atribua prática de ato infracional.	

Tais atribuições, portanto, devem estar refletidas nos instrumentos de planejamento orçamentário de acordo com as prioridades estabelecidas pelos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo.

No que diz respeito ao prazo de elaboração e aprovação do PPA, cada estado estabelece, a partir de sua Constituição, o prazo de envio do Poder Executivo ao Legislativo e a devolução deste para a sanção do Executivo e, posteriormente, promulgação. Nesse período, caso o Legislativo deseje fazer alguma alteração ao projeto, poderá realizá-lo por meio de emendas parlamentares. Para os estados que não estabeleceram os prazos de tramitação do Plano Plurianual, deverão seguir a Constituição Federal, a qual estabelece que o Poder Executivo enviará o plano ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto e será devolvido para sanção até o dia 22 de dezembro do mesmo ano²¹.

²¹ Art. 35, § 2º, I, dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias e a política socioeducativa como prioridade orçamentária

A Lei de Diretrizes Orçamentárias²² compreende as **metas e prioridades** da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a **elaboração da lei orçamentária anual**, dispõe sobre as **alterações na legislação tributária** e estabelece a política de aplicação das **agências financeiras oficiais de fomento**.

A LDO é o instrumento que vai **orientar a elaboração da LOA**, ou seja, do orçamento propriamente dito. Logo, vai **selecionar** os programas do PPA que deverão estar na LOA. Portanto, a LDO é o “elo” entre PPA e LOA. Para facilitar a compreensão, discutem-se as definições de cada tópico destacado.

Prioridades

A LDO retira do PPA as prioridades que a LOA deve contemplar em cada ano.

Orientação à elaboração da LOA

É a principal atribuição da LDO. Além disso, ela orientará não só a elaboração, mas também a execução do orçamento.

Disporá sobre as alterações na legislação tributária

As receitas tributárias são a principal fonte de financiamento das despesas públicas. Desse modo, a criação de novos tributos, o aumento/diminuição de alíquotas ou qualquer alteração possível na legislação tributária devem ser considerados na LDO.

Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

Tais agências são os bancos públicos, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, bancos regionais e, principalmente, o BNDES. O fomento ocorre por meio de empréstimos e financiamentos a pessoas e empresas, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento de atividades econômicas.

²² Art. 165, § 2º, da CF/88.

Com o fito de ilustrar o aludido acima, analisa-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Maranhão para o exercício de 2023²³. No tocante às prioridades, o art. 3º informa que as metas e prioridades da administração pública para o ano de 2023 estarão especificadas no Anexo de Metas e Prioridades do PPA 2020-2023, conforme se verifica:

2	TERÇA - FEIRA, 02 - AGOSTO - 2022	D.O. PODER EXECUTIVO
CAPÍTULO I DAS METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL		<p>VII - acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações e projetos: gerenciamento dos programas, projetos e ações da Lei Estadual nº 11.204 de 31 de dezembro de 2019 - PPA 2020-2023;</p> <p>VIII - qualidade do gasto: visa otimizar a aplicação dos recursos públicos a partir do cumprimento dos conceitos de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, legalidade, sustentabilidade das finanças públicas, dentre outros.</p>
<p>Art. 2º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento serão elaborados em consonância com as metas e prioridades estabelecidas para o exercício de 2023 constantes da Lei Estadual nº 11.204 de 31 de dezembro de 2019 - PPA 2020-2023.</p>		<p>Art. 5º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, bem como a execução da respectiva Lei, deverá ser compatível com as metas fiscais para o exercício de 2023, constantes do Anexo I desta Lei.</p>
<p>Art. 3º As metas e prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2023, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Estado e as de funcionamento dos órgãos, fundos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, serão aquelas definidas e especificadas no Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública Estadual, constante da Lei Estadual nº 11.204, de 31 de dezembro de 2019 - PPA 2020-2023.</p>		<p>Art. 6º O resultado a que se refere o art. 5º desta Lei poderá ser ajustado até o montante estabelecido na revisão do Programa de Ajuste Fiscal - PAF, referente ao exercício 2023, firmado entre o Governo do Estado do Maranhão e o Ministério da Economia, ou se verificadas, quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária.</p>

Fonte: MARANHÃO, 2022.

Em consulta ao referido Anexo do PPA 2020-2023²⁴, é possível constatar as prioridades da administração pública estadual para o ano de 2023, ou seja, aquelas políticas que terão primazia na execução orçamentária:

Unidade Orçamentária	Cod. Ação	Ação	Produto	Unidade de Medida
AGEM	3301	Planejamento da Região Metropolitana	Plano e Projeto Elaborado	Unidade
AGEM	3304	Recuperação e Ampliação da Infraestrutura da Região Metropolitana	Obra Executada	Percentual
AGEMSUL	3272	Planejamento da Região Metropolitana	Plano e Projeto Elaborado	Unidade
AGEMSUL	3273	Recuperação e Ampliação da Infraestrutura da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense	Obra Executada	Percentual

²³ MARANHÃO, 2022.

²⁴ https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/17022020_PPA-2020-2023-completo-VF-com-o-anexo-de-Programas.pdf.

Unidade Orçamentária	Cod. Ação	Ação	Produto	Unidade de Medida
AGERP	3080	Pesquisa em Sistemas Integrados de Base Sustentável	Produto/Sistema Desenvolvido	Unidade
CAEMA	1068	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água	Sistema Ampliado	Unidade
CAEMA	1069	Ampliação e Melhoria de Sistemas de Esgoto Sanitário	Sistema Ampliado	Unidade
CAEMA	1706	Implantação de Sistemas de Esgotos Sanitários	Sistema Implantado	Unidade
DPE	3223	Construção e Implantação de Unidades de Defensoria Pública	Unidade Implantada	Unidade
EMAP	1688	Ampliação e Modernização do Porto	Área Portuária Ampliada e Modernizada	% de Execução
FEMA	3300	Implantação e Desenvolvimento do Sistema de Incentivos aos Pagamentos por Serviços Ambientais - PSA	Projeto Implementado	Unidade

Unidade Orçamentária	Cod. Ação	Ação	Produto	Unidade de Medida
SEDUC	3255	Implantação e Modernização de Unidades de Ensino Médio	Unidade Escolar Beneficiada	Unidade
SEDUC	3303	Regime de Colaboração com os Municípios no Ensino Infantil	Unidade Escolar Beneficiada	Unidade
SEMU	3283	Implantação de Unidades da Casa da Mulher	Unidade Aparelhada	Unidade
SEPLAN	3284	Planejamento de Longo Prazo	Plano Elaborado	Unidade
SES	3128	Implantação e Modernização da Rede Assistencial dos Serviços de Saúde	Região Beneficiada	Unidade
SETRES	4842	Mutirão Rua Digna	Trabalho Gerado	Unidade

Unidade Orçamentária	Cod. Ação	Ação	Produto	Unidade de Medida
SINFRA	3014	Restauração de Rodovias Estaduais	Rodovia Restaurada	KM
SINFRA	3093	Implantação e Pavimentação de Rodovias Estaduais	Rodovia Implantada, Melhorada e Pavimentada	KM
SINFRA	3288	Pavimentação de Vias Urbanas	Via Urbana Pavimentada	KM
SSP	3226	Implantação e Modernização de Unidades do Sistema de Segurança Pública	Unidade Implantada	Unidade
SSP	3252	Aparelhamento e Estruturação Tecnológica	Unidade Aparelhada	Unidade
UEMA	3321	Expansão de Graduação	Vaga Ofertada	Unidade
UEMA	3278	Implantação e Modernização dos Campi	Campi Construído/ Aparelhado	Unidade
UEMASUL	3318	Implantação e Modernização dos Campi na Região Tocantina	Campi Construído/ Aparelhado	Unidade

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão. PPA 2020 – 2023.

Sobre esse ponto, cumpre salientar que é imprescindível a incidência dos(as) gestores(as), atores do SGD, em especial os conselhos de direitos de crianças e adolescentes, e a sociedade civil organizada para que as políticas de atendimento socioeducativo estejam contempladas nas prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No que diz respeito à elaboração da LOA, é possível constatar, no art. 4º, que a LDO norteia quais aspectos deverão ser atendidos na elaboração da LOA, como gestão com foco no resultado, enfoque regional, participação social e transparência:

Art. 4º A elaboração da Lei Orçamentária Anual, bem como a sua execução, deverá atender aos seguintes aspectos:

I - gestão com foco em resultados: atingir resultados e indicadores de governo que representem compromissos com a população e que estejam alinhados com os resultados das agendas estratégicas (Compromissos previstos no Programa de Governo 2019-2022; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS; Ações provenientes das Audiências Públicas do Orçamento Participativo; Consórcios Interestaduais de Desenvolvimento; e Plano Mais IDH), buscando padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos programas e projetos;

II - enfoque regional: descentralização das ações do governo para melhorar a oferta e gestão dos serviços públicos e estimular o desenvolvimento territorial, buscando a interiorização e a distribuição equitativa da renda e riqueza entre as pessoas e regiões;

III - participação social: permanente em todo o ciclo de gestão do PPA e dos orçamentos anuais como instrumento de interação entre o Estado e o cidadão para o aperfeiçoamento das políticas públicas, conforme estabelecido na Seção V da Lei Estadual nº 11.204 de 31 de dezembro de 2019 - PPA 2020-2023;

IV - transparência: ampla divulgação dos gastos dos órgãos públicos da Administração direta e indireta, com a exibição dos contratos e aditivos, informações atualizadas, de forma simplificada quanto às partes contratantes, objeto, valor, vigência, e avaliação dos resultados obtidos, situados no Portal da Transparência, favorecendo o controle social;

V - estabelecimento de parcerias: formação de alianças para financiamento e gestão dos investimentos e compartilhamento de responsabilidades, incluindo o estímulo a formalização de parcerias com o setor privado, agências de fomento, terceiro setor, dentre outros segmentos;

VI - integração de políticas e programas: visa otimizar os resultados da aplicação dos recursos, focalização do público-alvo e de temáticas específicas;

II - ação: menor nível de categoria de programação, sendo um instrumento necessário para alcançar o objetivo de um programa, classificada em:

a) atividade: quando envolver um conjunto de operações que se realizem de modo contínuo e permanente, das quais resulte um produto necessário à manutenção da ação de governo;

b) projeto: quando envolver um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulte um produto que concorra para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

c) operação especial: quando envolver despesas que não contribuam para manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulte um produto, e não gere contraprestação direta sob a forma de bens e serviços;

III - subtítulo: de caráter indicativo e gerencial, sendo utilizado, especialmente, para especificar sua localização física;

IV - unidade orçamentária: segmento da Administração direta ou indireta a que o orçamento do Estado consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição;

V - órgão orçamentário: maior nível da classificação institucional, sendo poder, secretaria de estado ou entidade desse mesmo grau, aos quais estão vinculadas as respectivas unidades orçamentárias.

§ 1º Para fins de planejamento e orçamento, considera-se categorias de programação os programas de governo constantes da Lei Estadual nº 11.204 de 31 de dezembro de 2019 - PPA 2020-2023 ou nele incorporados mediante lei.

§ 2º Cada ação identificará a função e a subfunção às quais se vinculam, considerando que:

I - a classificação por função respeitará a missão institucional da unidade orçamentária responsável por sua realização, independentemente da finalidade da ação;

Fonte: MARANHÃO, 2022.

Também nesse exemplo relacionado ao estado do Maranhão, quanto à alteração na legislação tributária, verifica-se, no art. 54, que o Poder Executivo está autorizado, por meio da LDO, a enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei sobre matéria tributária que busquem o aperfeiçoamento e a adequação às diretrizes constitucionais.

Além disso, nas propostas de alteração da legislação tributária, deverá o Poder Executivo demonstrar o impacto orçamentário e financeiro proveniente da alteração.

Logo, verifica-se que as alterações nas legislações tributárias também compreendem disposições da LDO.



Art. 50. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, II, da Constituição Federal, observado o inciso I do mesmo parágrafo, fica autorizada as despesas com pessoal relativas a concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras bem como admissões ou contratações a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de Anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2023, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e serem compatíveis com os limites da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º O Anexo a que se refere o *caput* deste artigo conterà autorização somente quando amparada por projeto de Lei ou medida provisória cuja tramitação seja iniciada na Assembleia Legislativa até 12 de setembro de 2022, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder, Ministério Público e Defensoria Pública do Estado e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, com as respectivas:

I - quantificações, para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos, especificando, no caso do primeiro provimento, o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

III - especificações, relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.

§ 2º O Anexo de que trata o § 1º deste artigo considerará, de forma segregada, provimento e criação de cargos, funções e empregos e será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, facultada sua atualização, durante a apreciação do projeto, pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, no prazo fixado pelo § 4º do art. 137, da Constituição do Estado.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ESTADO

Art. 54. O Poder Executivo enviará à Assembleia Legislativa projetos de Lei sobre matéria tributária que deva ser alterada, visando ao seu aperfeiçoamento, à adequação a diretrizes constitucionais e ajustamento às determinações de leis complementares federais.

§ 1º Poderão ser instituídos polos de desenvolvimento regionais ou setoriais, mediante alterações na legislação tributária e observadas as vocações econômicas de cada região.

§ 2º Nas propostas de alteração da legislação tributária deverá constar demonstrativo de impacto financeiro e orçamentário, que discriminará a previsão de receita do tributo e o respectivo percentual de aumento ou de renúncia de receita.

Art. 55. Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e da respectiva Lei poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação na Assembleia Legislativa.

§ 1º Se estimada a receita, na forma deste artigo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2023:

I - serão identificadas as proposições de alterações na legislação e especificada a variação esperada na receita, em decorrência de cada uma das propostas e seus dispositivos;

II - será identificada a despesa condicionada à aprovação das respectivas alterações na legislação.

Fonte: MARANHÃO, 2022.

Por último, também cabe à LDO estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, ou seja, empréstimos com bancos públicos para incentivar e desenvolver determinado setor econômico, como se verifica no exemplo da LDO de 2023 do estado do Maranhão:

IV - transparência: ampla divulgação dos gastos dos órgãos públicos da Administração direta e indireta, com a exibição dos contratos e aditivos, informações atualizadas, de forma simplificada quanto às partes contratantes, objeto, valor, vigência, e avaliação dos resultados obtidos, situados no Portal da Transparência, favorecendo o controle social;

V - estabelecimento de parcerias: formação de alianças para financiamento e gestão dos investimentos e compartilhamento de responsabilidades, incluindo o estímulo a formalização de parcerias com o setor privado, agências de fomento, terceiro setor, dentre outros segmentos;

VI - integração de políticas e programas: visa otimizar os resultados da aplicação dos recursos, focalização do público-alvo e de temáticas específicas;

V - órgão orçamentário: maior nível da classificação institucional, sendo poder, secretaria de estado ou entidade desse mesmo grau, aos quais estão vinculadas as respectivas unidades orçamentárias.

§ 1º Para fins de planejamento e orçamento, considera-se categorias de programação os programas de governo constantes da Lei Estadual nº 11.204 de 31 de dezembro de 2019 - PPA 2020-2023 ou nele incorporados mediante lei.

§ 2º Cada ação identificará a função e a subfunção às quais se vinculam, considerando que:

I - a classificação por função respeitará a missão institucional da unidade orçamentária responsável por sua realização, independentemente da finalidade da ação;

Fonte: MARANHÃO, 2022.

2.2.1 Atribuições concedidas à Lei de Diretrizes Orçamentárias pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 aumentou consideravelmente as responsabilidades da LDO, uma vez que lhe foi atribuída, dentre outras coisas, a atribuição de dispor sobre o **equilíbrio entre despesas e receitas, e critério e forma de limitação de empenho**²⁵.

No que diz respeito ao equilíbrio entre receitas e despesas, a LDO cuidará para que não haja um desequilíbrio acima do permitido. Para manter esse controle, dispõe de um anexo chamado **Anexo de Metas Fiscais**, o qual vai estabelecer, dentre outros itens, o **Resultado Primário**, ou seja, a diferença entre receitas e despesas, sem levar em consideração juros da dívida. Portanto, tal anexo vai estabelecer se a receita será maior do que a despesa (superávit primário) ou se a despesa será maior do que a receita (déficit primário).

Além disso, ao estabelecer o equilíbrio entre despesas e receitas, disporá sobre critério e forma de limitação de empenho, isto é, estabelecerá critério de contingenciamento (corte de gastos) quando for observado que as receitas não serão suficientes para financiar as despesas.

E por que é importante o debate sobre o equilíbrio das contas públicas? Sobre esse ponto, cabe ressaltar que o(a) gestor(a) da política nacional ou estadual de atendimento socioeducativo deve se ater aos contingenciamentos conferidos à política, uma vez que, à exceção da folha de pagamento dos profissionais, são despesas discricionárias²⁶, portanto sujeitas a cortes para fins de

²⁵ A limitação de empenho consiste no bloqueio temporário de despesas quando se verificar que as receitas não suportarão as despesas, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

²⁶ As despesas orçamentárias podem ser classificadas em discricionárias e obrigatórias. As despesas obrigatórias são aquelas cuja execução orçamentária é estabelecida em lei ou em norma constitucional, como a folha de pagamento do pessoal ativo e inativo. Por esse motivo, não podem sofrer cortes orçamentários. Já as despesas discricionárias são aquelas suscetíveis a reduções orçamentárias, uma vez que a execução não é obrigação constitucional ou legal. Isso não significa obviamente que as necessidades do atendimento podem deixar de ser atendidas, apenas que elas podem variar a cada ano. São exemplos de despesas discricionárias na Política Estadual de Atendimento Socioeducativo a alimentação, despesas com água, energia, reformas de Unidades Socioeducativas etc.

atendimento à meta de equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a própria LDO estabelece quais políticas não serão submetidas a reduções orçamentárias, razão pela qual se torna **imperiosa a atuação dos(as) gestores(as) para que a política estadual de atendimento socioeducativo esteja contemplada no rol dessas políticas.**

Ademais, é importante informar que, além do Anexo de Metas Fiscais, a LDO também possui o **Anexo de Riscos Fiscais**, que estabelecerá, dentre outros aspectos, os possíveis riscos que podem afetar as contas públicas, informando as medidas necessárias a serem tomadas.

A LDO traz, ainda, o **Anexo de Metas e Prioridades**, no qual **estão as políticas que serão prioridades na execução do orçamento.** Sobre esse ponto, a atuação do(a) gestor(a) da **política de atendimento socioeducativo** também é importante, pois a inclusão da política no Anexo de Metas e Prioridades garantirá precedência na execução do orçamento.

Por último, ressalta-se que é a LDO que autoriza a realização de concurso público. **Nesse sentido, caso o(a) gestor(a) deseje realizar concursos públicos para aumentar o quadro de profissionais para a política socioeducativa, deverá buscar autorização na LDO.**

De forma a ilustrar os apontamentos acima, analisa-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo Federal para o ano de 2023²⁷. Conforme o Anexo de Meta Fiscal, a meta para o referido ano é de déficit primário, ou seja, as despesas serão superiores às receitas no valor de R\$ 65 bilhões:

ESPECIFICAÇÃO	2023	2024	2025
A. GOVERNO CENTRAL	-62.517,9	-25.374,6	29.480,8
I - Receita Primária Total	2.115.657,2	2.156.033,4	2.208.299,3
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.320.693,4	1.357.347,6	1.404.831,7
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	523.692,9	528.243,9	525.420,0
I.3 - Outras Receitas	271.270,9	270.441,9	278.047,6
II - Transferências por Repartição de Receitas	407.328,6	411.494,5	422.104,3
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.708.328,6	1.744.538,9	1.786.195,0
IV - Despesa Primária Total	1.770.846,5	1.769.913,6	1.756.714,1
IV.1 - Benefícios Previdenciários	805.867,5	814.550,6	824.857,2
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	338.114,6	332.538,7	325.886,2
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	299.413,0	315.256,7	319.062,8
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	327.451,4	307.567,5	286.907,8
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	224.783,4	222.259,5	219.813,4
IV.4.2 - Discricionárias	102.668,0	85.308,0	67.094,4
V - Meta do Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	-62.517,9	-25.374,6	29.480,8
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	219.656,7	260.932,1	328.918,1
V.2 Resultado da Previdência Social	-282.174,6	-286.306,7	-299.437,2
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-2.848,6	-2.930,8	-3.015,8
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-65.366,5	-28.305,5	26.465,0
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**	-94,9	-5.458,9	874,8
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-65.461,4	-33.764,3	27.339,8

** Indicativo.

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023.

Já no que diz respeito aos riscos fiscais, o governo federal está estimando, para o ano de 2023, a perda de R\$ 9,6 bilhões em razão de garantias honradas pela União. Ou seja, os entes subnacionais realizaram empréstimos com instituições financeiras e a União colocou-se como garantidora

²⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023.

de que, caso o referido ente não honre seus compromissos, a União é quem arcará com essa responsabilidade.

Nesse sentido, caso se concretize o não pagamento do empréstimo por parte do ente subnacional, os cofres do Tesouro Nacional serão onerados.

Em R\$ bilhões

Item	Tipo Impacto	Estoque		% Estoque 2021	Fluxos Estimados		Referência	
		2020	2021		2022	2023		
Impacto Financeiro	Passivos Contingentes em Reconhecimento	↑ despesa	113,6	112,3	3,1%	31,2	25,0	Tabela 32 Tabela 33
	Garantias da União	↑ despesa	301,6	307,1	8,4%	10,0	9,6	Seção 4.1.3
	Contragarantias Não Executadas	↑ despesa	33,5	41,0	1,1%	6,9	6,7	Tabela 38 Tabela 39
	Créditos do BCB	↓ receita	23,5	19,2	0,5%	6,3	5,0	Tabela 53 Tabela 54
	Haveres Finan. Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	647,6	638,2	17,4%	27,4	34,2	Tabela 55 Tabela 57
	Haveres Finan. Não Relacionados a Entes Federativos	↓ receita	265,4	194,0	5,3%	45,7	23,7	Tabela 64 Tabela 66
Subtotal Financeiro			1.385,2	1.311,8	35,7%			
Impacto Primário	Seguro de Crédito à Exportação ¹	↑ despesa	37,7	38,4	0,9%	1,3	1,6	Tabela 43 Tabela 44
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	↑ despesa	1.316,1	1.260,4	30,0%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados a Demandas Judiciais (Riscos Prováveis) ²	↑ despesa	707,2	871,9	20,7%	n.d.	n.d.	Tabela 29
	Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais	↑ despesa	15,5	16,5	0,4%	1,3	1,4	Tabela 42 Tabela 41
	Fundo de Financiamento Estudantil - Fies ³	↓ receita	114,5	113,5	2,7%	n.d.	n.d.	Tabela 82
	Dívida Ativa ³	↓ receita	485,0	524,3	12,5%	23,7	28,2	Tabela 47 Tabela 49
	Concessões e PPPs	↓ receita	n.a.	n.a.	-	2,6	0,04	Tabela 69
	Dividendos das Estatais	↓ receita	n.a.	n.a.	-	39,2	33,4	Tabela 73
	Fundos Garantidores	n.a. ⁴	69,2	70,2	1,7%	n.a.	n.a.	Tabela 45
Subtotal Primário			2.745,2	2.895,2	68,8%			
Subtotal por Tipo de Impacto	↑ despesa		2.525,2	2.647,6	62,9%			
	↓ receita		1.536,0	1.489,2	35,4%			
	n.a.		69,2	70,2	1,7%			
Total Geral			4.130,4	4.207,0	100,0%			

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023.

Por fim, sobre as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, ou seja, contingenciamentos, a LDO 2023 do governo federal traz, em seu ANEXO III, as seguintes políticas:

ANEXO III

DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO § 2º DO ART. 9º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Seção I

Das despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União

- I - alimentação escolar (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009);
- II - atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990);
- III - piso de atenção primária à saúde (Lei nº 8.142, de 1990);
- IV - atendimento à população com medicamentos para tratamento de pessoas com síndrome da imunodeficiência adquirida e outras doenças sexualmente transmissíveis (Lei nº 9.313, de 13 de novembro de 1996);
- V - benefícios do Regime Geral de Previdência Social;
- VI - bolsa de qualificação profissional concedida ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso (Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001);
- VII - cota-parte dos Estados e Distrito Federal exportadores na arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI (Lei Complementar nº 61, de 26 dezembro de 1989);
- VIII - Programa Dinheiro Direto na Escola (Lei nº 11.947, de 2009);
- IX - subvenção econômica no âmbito das Operações Oficiais de Crédito e dos Encargos Financeiros da União;

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023.

Aqui novamente ressalta-se a importância de que haja negociações para que a política de atendimento socioeducativo entre nesse rol de prioridades.

2.2.2 Elaboração, tramitação e aprovação

A LDO é **elaborada pelo Poder Executivo** (prefeitos(as), governadores(as) e presidente(a)) e **aprovada pelo Poder Legislativo** (vereadores(as), deputados(as) estaduais, deputados(as) federais e senadores(as)). A proposta de LDO enviada pelo(a) chefe de Estado do Poder Executivo deve contar

com a participação do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, por força do art. 99, § 1º e 134, § 2º e entendimento do STF (ADI 5381).

No que diz respeito ao prazo de elaboração e aprovação, cada estado estabelece, a partir de sua Constituição, o prazo de envio do Poder Executivo ao Legislativo e a devolução deste para a sanção do Executivo e, posteriormente, promulgação. Nesse período, caso o Legislativo deseje fazer alguma alteração ao projeto, poderá fazê-lo por meio de emendas parlamentares. Assim como no PPA, para os estados que não estabeleceram os prazos de tramitação da LDO, deve-se seguir a Constituição Federal, a qual estabelece que o Poder Executivo enviará a LDO ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril e será devolvida para sanção até o dia 17 de julho do mesmo ano²⁸.

Participação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente no âmbito nacional, estadual e municipal na elaboração da LDO

Assim como mencionado com relação à elaboração do PPA, também é fundamental o acompanhamento e a participação dos conselhos de direitos de crianças e adolescentes na elaboração da LDO, tanto para garantir a operacionalização das metas estabelecidas nos planos temáticos quanto com relação ao previsto no plano de ação para os recursos do FIA (CNMP, 2020).

2.3. Lei Orçamentária Anual e o conflito alocativo

A LOA, ou orçamento propriamente dito, é o instrumento pelo qual o Poder Público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o período de um ano. Portanto, é um instrumento que viabilizará a realização de políticas públicas, sendo, por isso, também chamado de “Lei dos Meios”, uma vez que é um meio para garantir recursos financeiros para a realização de políticas.

A Lei Orçamentária é o documento que define a gestão anual dos recursos públicos e nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada, portanto, é somente com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício serão executadas (PALUDO, 2013).

²⁸ Art. 35, § 2º, II, do ADCT.

A finalidade da LOA é a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA e o cumprimento ano a ano de suas etapas, em consonância com o que foi estabelecido na LDO. Assim, orientada pelas diretrizes, objetivos e metas do PPA, a LOA compreende as ações a serem executadas, seguindo as metas e prioridades estabelecidas na LDO (MENDES, 2012).

2.3.1 Elaboração, tramitação e aprovação

A elaboração do orçamento é de competência, assim como os demais instrumentos de planejamento, do Poder Executivo (prefeitos(as), governadores(as) e presidente(a)) e **aprovada pelo Poder Legislativo** (vereadores(as), deputados(as) estaduais, distritais, federais e senadores(as)).

No que diz respeito ao prazo de elaboração e aprovação, cada estado e o Distrito Federal estabelecem, a partir de suas Constituições e Lei Orgânica do Distrito Federal, o prazo de envio do Poder Executivo ao Legislativo e a devolução deste para a sanção do Executivo e, posteriormente, promulgação. Nesse período, caso o Legislativo deseje fazer alguma alteração ao projeto, poderá fazê-lo por meio de emendas parlamentares. Para os estados que não estabeleceram os prazos de tramitação da LOA, deve-se seguir a Constituição Federal, a qual estabelece que o Poder Executivo enviará o orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto e será devolvido para sanção até o dia 22 de dezembro do mesmo ano²⁹.

Orçamento Criança e Adolescente

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989, ressalta, em seu art. 4º, a importância do orçamento público como instrumento necessário para garantir os direitos de meninas e meninos.

No Brasil, o reconhecimento da criança e do(a) adolescente como sujeitos de direitos é anterior à Convenção, pois, desde 1988, a Constituição Federal já garantia, em seu art. 227, a doutrina da proteção integral para essa população.

Posteriormente, o ECA regulamentou o art. 227 da Constituição Federal e avançou nas definições da prioridade absoluta e no detalhamento e na garantia dos direitos das crianças e adolescentes no país.

Em relação à importância do orçamento público, o **parágrafo único do art. 4º do ECA** determina que **as crianças e os(a) adolescentes têm destinação privilegiada na alocação dos recursos,**

²⁹ Art. 35, § 2º, I, dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

compreendendo esse elemento como expressão da prioridade absoluta de direitos de crianças e adolescentes.

Em 2016, a Comissão dos Direitos da Criança, órgão vinculado ao sistema da ONU, publicou o Comentário Geral nº 19, que trata da importância de os países-membros elaborarem orçamentos públicos específicos para a infância, trazendo recomendações sobre eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade na tomada de decisões relacionadas ao financiamento público dos direitos da infância.

Em relação aos esforços dos países na elaboração do orçamento público para crianças e adolescentes, a iniciativa do Brasil, conhecida como Orçamento da Criança, elaborada nos anos 1990, foi pioneira na América Latina. A ideia nasceu durante o fórum denominado Pacto pela Criança, quando foi debatida a proposta de criação de ferramenta para monitorar os recursos públicos destinados ao financiamento de políticas de proteção para a infância e a juventude no Brasil.

Em abril de 1995, uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e o UNICEF viabilizou a elaboração do Orçamento da Criança. Dada sua importância e protagonismo, o Orçamento da Criança ganhou outras versões no Brasil e no exterior. Sua metodologia foi revisitada e atualizada, e diferentes análises foram elaboradas no Brasil, como as desenvolvidas pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e pela Fundação Abrinq (2005).

Assim, o Orçamento da Criança identifica todas as ações no orçamento que contemplam o público infante-juvenil, agregando-as em duas grandes categorias: **i) orçamento da criança exclusivo, cujos programas, projetos e atividades são voltados exclusivamente para crianças e adolescentes; ii) orçamento não exclusivo, que contempla as ações e os programas voltados para o público em geral, mas que também incluem a população de 0 a 18 anos incompletos. A soma desses dois grupos constitui-se no Orçamento Ampliado para Crianças e Adolescentes.**

Para o cálculo da distribuição dos recursos relativos ao orçamento não exclusivo, utiliza-se o percentual de crianças e adolescentes de 0 a 18 em relação à população total.

Em 2021, UNICEF e Ipea elaboraram a metodologia “Gasto Social com Criança e Adolescente (GSC&A)³⁰”, a qual também trabalha com a noção de recursos específicos e ampliados para crianças e adolescentes. A diferença reside na distribuição dos recursos para as ações que não beneficiam somente crianças e adolescentes, pois leva em consideração indicadores como pobreza, evasão escolar e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e não mais o percentual de crianças e adolescentes frente à população total.

³⁰ <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-e-ipea-criam-metodologia-para-avaliar-gasto-federal-com-criancas-e-adolescentes>.



PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

3

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário ou processo orçamentário pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro (MENDES, 2012). Logo, o ciclo orçamentário corresponde ao período em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final.

Convém ressaltar, contudo, que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia-se em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro de cada ano³¹. Por outro lado, o ciclo orçamentário envolve um período muito maior, iniciando-se com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e se encerrando com o controle e avaliação.

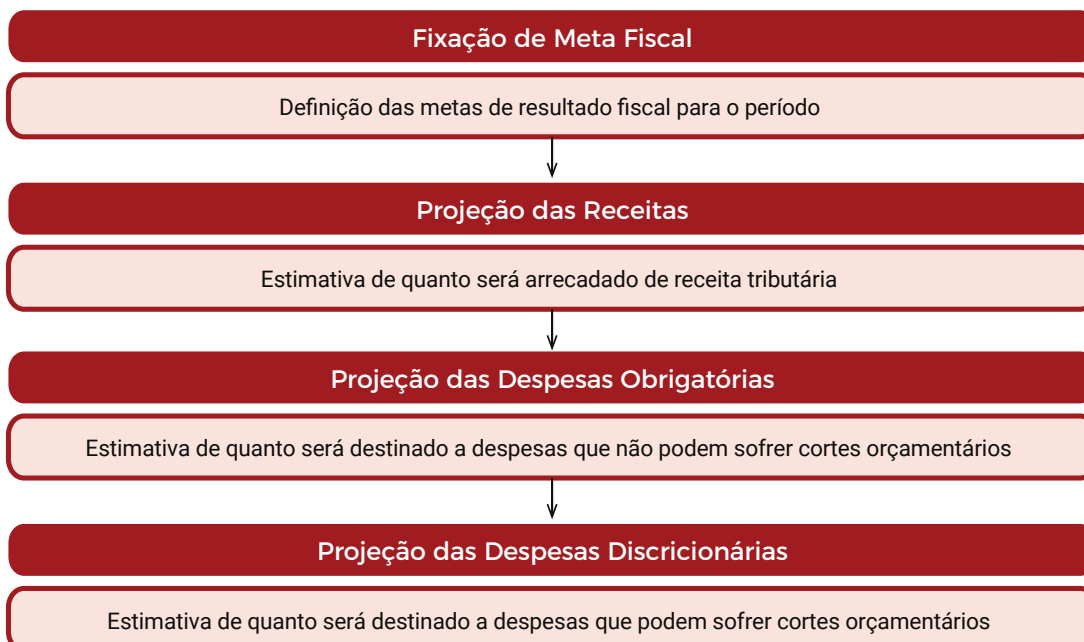
Identificam-se, portanto, quatro etapas no ciclo ou processo orçamentário: **elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária; execução orçamentária e financeira; e controle e avaliação da execução orçamentária.**

3.1. Elaboração da proposta orçamentária

A primeira etapa do ciclo orçamentário é a elaboração da proposta orçamentária, a qual consiste na destinação de recursos, levando em consideração o cenário fiscal projetado, ou seja, o equilíbrio das contas públicas. A consistência fiscal tem se apresentado como elemento central para a posterior execução do orçamento, uma vez que a compatibilidade entre capacidade de financiamento das políticas públicas e destinação de recursos previstos ocorre em função dos seguintes elementos: **fixação da meta fiscal, projeção das receitas, projeção das despesas obrigatórias e apuração das despesas discricionárias.**

³¹ Art. 34 da Lei nº 4.320/64.

1 – Processo de definição do orçamento para as Unidades Orçamentárias



Fonte: Elaboração própria.

Na etapa da **fixação da meta fiscal**, as metas de resultado fiscal para o período são definidas. Ou seja, é nessa etapa que será estabelecido se as despesas serão maiores ou menores do que as receitas. Se o objetivo for reduzir o endividamento do estado, a meta estabelecerá que as receitas deverão superar as despesas, de modo que a diferença seja destinada para pagar as dívidas do estado.

Caso o objetivo seja estimular o crescimento econômico no curto prazo por meio de maiores gastos públicos, a meta estabelecerá que as despesas serão maiores do que as receitas.

O passo seguinte refere-se à **projeção das receitas não financeiras**, ou seja, aquelas que são provenientes, sobretudo, de impostos, taxas e contribuições (Receita Tributária). Assim, para alocar recursos para determinadas políticas, é necessário que haja fonte de recurso para financiar tais despesas, razão pela qual o estado deve estimar quanto irá arrecadar de receitas ao longo do ano.

A etapa subsequente refere-se à **projeção de recursos destinados às despesas obrigatórias**, ou seja, quanto o estado destinará de recursos para aquelas despesas que são obrigações constitucionais ou legais, portanto, não sujeitas a cortes orçamentários, como salários e aposentadorias.

Por último, projetada a receita, descontado o montante correspondente à meta fiscal e às despesas obrigatórias, **tem-se, então, o montante que as Unidades Orçamentárias, como os órgãos gestores do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, o Tribunal de Justiça (TJ), o Ministé-**

rio Público Estadual (MPE) e a Defensoria Pública Estadual (DPE), poderão manejar para alocação de seus programas e ações orçamentárias ao longo do ano.

O TJs, MPEs e DPEs possuem a peculiaridade de terem autonomia administrativa e financeira. Possuem, portanto, a atribuição de formularem suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados na LDO. O TJ (art. 99 da CF), como Poder, e o MPE (art. 127 da CF) e a DPE (art. 134, § 2º, da CF), enquanto instituições constitucionalmente autônomas, encaminharão suas propostas orçamentárias ao(a) governador(a) do Estado para consolidação e envio ao Poder Legislativo. Se as instituições referidas não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na LDO, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites dispostos na LDO. Por outro lado, se as propostas orçamentárias forem encaminhadas, porém em desacordo com os limites da LDO, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

Fora dessas hipóteses, o(a) governador(a) do Estado e Distrito Federal não poderá alterar unilateralmente as propostas enviadas pelo TJ, MPE e DPE, que, no entanto, poderão ser modificadas na fase de discussão, votação e aprovação do projeto de lei orçamentária no parlamento.

Proposta Orçamentária do Tribunal de Justiça e Direitos da Criança e do Adolescente

Como um dos atores do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, o Poder Judiciário deve prever em sua proposta orçamentária todos os recursos necessários para desempenhar a contento seu papel na atenção à infância e juventude. A partir das normativas do CNJ, pode-se elencar algumas ações importantes de serem contempladas na proposta orçamentária enviada pelo Tribunal de Justiça.

Em 2014, a Corregedoria Nacional de Justiça editou o Provimento no 36, que dispõe sobre a estrutura e procedimentos das Varas de Infância e Juventude, estabelecendo parâmetros importantes para a observância do princípio da especialização. A redação atual do referido provimento recomenda às presidências dos Tribunais de Justiça, dentre outros aspectos, que:

1. Instalem ao menos uma Vara com competência exclusiva em matéria de Infância e Juventude nas comarcas e nos foros regionais que atendam mais de 200.000 habitantes ou, ao menos, designem magistrado(a) em auxílio exclusivo

para a matéria de Infância e Juventude, de acordo com o volume de processos da matéria nas varas que tratam do tema;

2. Provejam, de forma plena e constante, todas as varas existentes com competência exclusiva ou cumulativa em matéria de Infância e Juventude com suficientes equipes multidisciplinares compostas de, ao menos, psicólogo(a), pedagogo(a) e assistente social;

3. Promova, por intermédio das escolas da magistratura, cursos destinados a permanente qualificação e atualização dos(as) profissionais que atuam nas varas da infância e juventude.

A Resolução Conanda nº 113/2006, que dispõe sobre parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do SGD, também traz, em seu art. 9º, o reforço à criação de varas especializadas em municípios de médio e grande porte que funcionem em regime de plantão, dotadas da infraestrutura necessária e de equipes interdisciplinares mantidas pelo próprio Poder Judiciário, mas também a criação de **varas criminais especializadas** no processamento de crimes contra crianças e adolescentes, o que, na interface com o sistema socioeducativo, tem especial relevância na investigação e persecução criminal dos crimes de tortura e outros relacionados à violência institucional.

A Recomendação CNJ nº 87 também orienta aos tribunais que adotem providências para que o Núcleo de **Atendimento Inicial** ao(à) adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional conte com, no mínimo, uma vara com competência exclusiva para a infância e juventude composta por quadro de magistrados(as) e servidores(as) suficiente à demanda local (art. 8º). De maneira mais ampla, a referida recomendação orienta que os Tribunais de Justiça atuem de forma cooperativa com os demais atores para a criação e a implementação de Núcleos de Atendimento Integrado (art. 5º), o que implica também, sempre que possível, investimentos por parte do Poder Judiciário para a implementação e manutenção desses equipamentos.

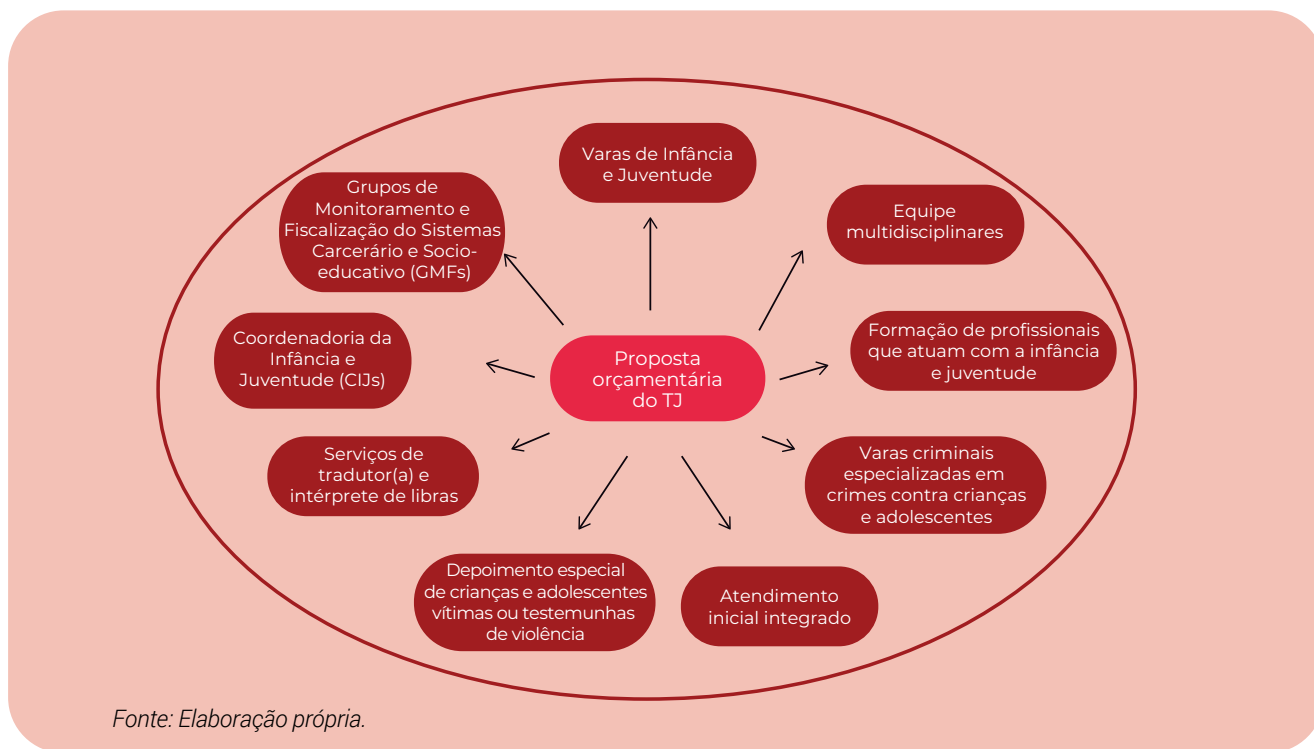
A Lei 13.431/2017, que trata sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do(a) adolescente vítima ou testemunha de violência, também prevê o procedimento para tomada de depoimento especial de crianças e adolescentes sobre a situação de violência vivida perante autoridade policial ou judicial. Tendo em vista a necessidade de realização do **depoimento especial** em sala diferente da sala de audiências, contando com a interlocução de profissional especializado e transmissão em tempo real para a referida sala, é necessário que os tribunais invistam em formação e infraestrutura para a adoção do procedimento previsto. Em interface com o Sinase, deve ser observado o referido procedimento na tomada de depoimento de adolescente vítima ou testemunha de violência institucional.

A Resolução CNJ nº 401/2021 prevê ainda a nomeação de tradutor(a) e intérprete de Libras, sempre que figurar no processo pessoa com deficiência auditiva, escolhido dentre aqueles devidamente habilitados e aprovados em curso oficial de tradução e interpretação de Libras ou detentores do certificado de proficiência em Libras e a nomeação ou permissão de utilização de guia-intérprete, sempre que figurar no processo pessoa surdocega, além das adaptações arquitetônicas, urbanísticas e de mobiliário para tornar as instalações acessíveis (Art. 4º, II, III, VIII e IX). Segundo o § 2º do art. 4º, os serviços de tradutor(a) e intérprete serão custeados pela administração dos órgãos, o que também é importante de ser considerado na elaboração da proposta orçamentária do Tribunal.

Cabe ainda mencionar a importância de dotar as Coordenadorias da Infância e Juventude (CIJs) de estrutura de apoio administrativo e de equipe multiprofissional conforme determina o art. 3º, § 2º, da Resolução CNJ nº 94/2009.

Igualmente é necessário garantir a estrutura adequada para os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMFs) nos termos da Resolução CNJ nº 214/2015. A referida resolução estabelece como estrutura mínima para os GMFs: a) apoio administrativo de no mínimo dois servidores do quadro do Poder Judiciário, com lotação e atuação exclusiva no GMF (art. 2º, I); b) equipe multiprofissional, compreendendo profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social (art. 2º, II); c) dependência física própria e adequada, para funcionamento permanente; d) recursos materiais e tecnologia da informação para garantir de forma eficaz e contínua o desempenho de suas atividades de fiscalização e monitoramento, notadamente aquelas que dizem respeito à produção de informações e dados sobre o sistema de justiça criminal e o sistema de justiça juvenil.

Por fim, em 2012, o CNJ editou a Resolução nº 154, que definiu a política institucional do Poder Judiciário na utilização de recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, estabelecendo parâmetros para o recolhimento, gestão, aplicação e controle dos recursos. Há uma discussão no âmbito do STF que impacta a regulação do tema (ADI 5388 e a ADPF 569). No entanto, a referida resolução permite que projetos relacionados à promoção de direitos de adolescentes no sistema socioeducativo sejam beneficiados pelos recursos oriundos dessa fonte.



O montante de recursos previstos para a realização das despesas discricionárias é distribuído pelo Órgão Central de Planejamento, que geralmente são as Secretarias de Orçamento, Planejamento e Gestão, às Unidades Orçamentárias, as quais elaborarão suas propostas de orçamento.

Portanto, **é neste momento que as Unidades Orçamentárias responsáveis pela execução das políticas de atendimento socioeducativo formularão suas propostas de orçamento**, estabelecendo valores financeiros para cada programa e a ação orçamentária, assim como as respectivas fontes de recursos, respeitando os limites orçamentários impostos pelo Órgão Central de Planejamento.

De forma a ilustrar, buscou-se o PLOA 2023 do estado da Bahia³². Conforme se pode verificar, o órgão ao qual se refere a política socioeducativa é a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. Contudo, a responsável pela execução das políticas (Unidade Orçamentária) e elaboração da proposta orçamentária é a Fundação da Criança e do Adolescente.

Assim, a referida Fundação, para o ano de 2023, está propondo como ação orçamentária o “Atendimento a Adolescente em Conflito com a Lei”. Tal ação consiste na prestação de serviço de atendimento médico, odontológico, psicológico, social, nutricional, jurídico, pedagógico, profissionalizante aos(às) adolescentes em cumprimento de medidas. Para tanto, fixou na proposta de orçamento o valor de R\$ 14.130.000,00. Ressalta-se que o valor será utilizado integralmente em custeio (Outras Despesas Correntes), sendo R\$ 12.130.000,00 executados diretamente pela Fundação (Aplicação Direta) e R\$ 2.000.000,00 por Organização sem Fins Lucrativos.

³² BAHIA, 2023.



Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - Recursos de Todas as Fontes
Programa de Trabalho, por Poder, Órgão e Unidade Orçamentária

Poder: 3 - Executivo

Órgão: 12 - Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
Unid. Orçamentária: 201 - Fundação da Criança e do Adolescente

Art. 2º e art. 22 da Lei nº 4.320/64

(em R\$ 1,00)

Código / Especificação (Função, Subfunção, Programa, Projeto/Atividade, Objetivo e Modalidade de Aplicação)	F / S	Pessoal e Enc.Sociais	Juros e Enc. da Dívida	Outras Desp. Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização e Refinanciamento da Dívida	Total
4712 Atendimento a Adolescente em Medida Socioeducativa de Semiliberdade								
governamentais e não-governamentais								
50 Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos				1.950.000	50.000			2.000.000
4832 Atendimento a Adolescente em Conflito com a Lei	S			14.130.000				14.130.000
Prestar serviço de atendimento médico, odontológico, psicológico, social, nutricional, jurídico, pedagógico, profissionalizante, dentre outros, aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação e internação provisória								
50 Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos				2.000.000				2.000.000
90 Aplicações Diretas				12.130.000				12.130.000

Fonte: BAHIA, 2023.

Outro exemplo é o PLOA 2023 do Estado do Pará³³, no qual a Fundação de Atendimento Socioeducativo estabeleceu o montante de R\$ 15.453.136,00 para o “Atendimento Socioeducativo de Internação”, cujos recursos serão aplicados diretamente pela Fundação.

Imperioso ressaltar que, em ambos os casos, a proposta de orçamento é elaborada pela respectiva Unidade Orçamentária responsável, sendo a atribuição do Órgão Central de Planejamento a consolidação da proposta final para posterior envio ao Poder Legislativo.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
PROGRAMA DE TRABALHO

Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará

68201 Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará

Insciso III do Art.12 da LDO nº 9.292, 29/06/2022

OGE 2023

R\$ 1,00

Programa	Função / Subfunção	A	C	E	M	OD	FF	FD	FD	OD	ODS	TOTAL	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	Reserva de Contingência
1505 Direitos Socioassistenciais												22.613.452	0	0	19.202.903	3.410.549	0	0	0
08-Assistência Social / 128-Formação de Recursos Humanos											17	122.238	0	0	122.238	0	0	0	0
8399 Capacitação de Trabalhadores do SUAS, SINASE e SISAN												122.238	0	0	122.238	0	0	0	0
Produto: Pessoa Capacitada												580 Un							
08-Assistência Social / 243-Assistência à Criança e ao Adolescente																			
7584 Implantação de Unidade de Atendimento Socioeducativo											1	90.000	0	0	0	90.000	0	0	0
Produto: Unidade Implantada												3 Un							
8391 Atendimento a Egressos de Medida Socioeducativa											1, 10	14.009	0	0	14.009	0	0	0	0
Produto: Egresso Atendido												70 Un							
8392 Atendimento Socioeducativo de Semiliberdade											1, 10	3.052.978	0	0	3.052.978	0	0	0	0
Produto: Adolescente Atendido												190 Un							
8393 Atendimento Socioeducativo de Internação											1, 10	15.453.136	0	0	12.132.587	3.320.549	0	0	0
Produto: Adolescente Atendido												635 Un							
8394 Atendimento Socioeducativo de Internação Provisória											1, 10	3.362.070	0	0	3.362.070	0	0	0	0
Produto: Adolescente Atendido												932 Un							
8864 Atendimento Inicial ao Adolescente Custodiado											1, 10	437.146	0	0	437.146	0	0	0	0
Produto: Adolescente Atendido																			

Fonte: PARÁ, 2023.

³³ PARÁ, 2023.



Participação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente no âmbito nacional, estadual e municipal na elaboração da LOA

Assim como mencionado com relação à elaboração do PPA e da LDO, também é fundamental o acompanhamento e a participação dos Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes na elaboração da LOA, tanto para garantir a operacionalização das metas estabelecidas nos planos temáticos quanto com relação aos recursos do FIA (CNMP, 2020).

No caso da LOA, já não será o plano de ação o documento que deve ser contemplado na peça orçamentária, mas sim o plano de aplicação, que pode ser conceituado como o orçamento propriamente dito do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente. Segundo o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2020), os Planos de Aplicação dos fundos especiais têm previsão legal expressa no art. 2º, § 2º, I, da Lei nº 4320/64. São parte integrante da Lei Orçamentária Anual, conforme art. 165, § 5º, I e III, da Constituição Federal de 88, detalhando as fontes de receitas e as autorizações de despesas para execução das políticas públicas no ano fiscal seguinte. O CNMP alerta para o fato de que, caso não se observem os prazos hábeis para contemplar o plano de aplicação na LOA, os conselhos acabarão tendo que se adaptar a previsões genéricas que não correspondem à realidade social e mesmo aos recursos do FIA (CNMP, 2020).

Por último, é importante asseverar que, de acordo com o inciso I do parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Portanto, o poder público tem obrigação por lei de realizar audiências públicas, durante a elaboração das leis orçamentárias, e convidar a população para participar das discussões.

3.2. Discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária

O(a) chefe do Executivo nacional/estadual/distrital/municipal é quem envia o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) à Assembleia Legislativa/Câmara dos Deputados/Câmara de Vereadores. O PLOA é imediatamente encaminhado à Comissão de Orçamento, cuja tramitação compreende

relatórios preliminares, distribuição por áreas temáticas, apresentação de emendas, discussões, votações, aprovação do parecer final, encaminhado ao Plenário do parlamento e aprovação final.

Salienta-se que a Assembleia Legislativa também se configura como um campo de incidência para o fortalecimento da política socioeducativa. Contudo, conforme ressaltado anteriormente, é necessária uma articulação ampla para mobilizar os(as) parlamentares com o intuito de alterar o PLOA e garantir recursos para as políticas socioeducativas.

É na Assembleia onde ocorrem as audiências públicas, que se configuram em espaços estratégicos de incidência para os quais devem ser mobilizados os atores do SGD, a sociedade civil organizada e os(as) próprios(as) gestores(as) com o fito de ampliar recursos e/ou reaver cortes orçamentários conferidos às políticas de atendimento socioeducativas.



Emendas Parlamentares

O PLOA pode ser alterado por meio de emendas parlamentares, que podem ser apresentadas individual ou coletivamente, mas precisam obedecer a algumas regras (SADECK, 2010):

- as emendas parlamentares não podem implicar o aumento do total de despesas previsto no orçamento, ou seja, ao propor uma nova despesa ou aumentar a despesa já prevista, é preciso indicar os recursos que seriam cancelados de outra programação para cobrir o novo gasto;
- é preciso encaixar a proposta no PPA e na LDO, demonstrando que está compatível com essas peças orçamentárias;
- é preciso respeitar os limites de valor para as emendas individuais e;
- não é possível que se proponha o cancelamento de despesas com pessoal, benefícios da previdência, transferências constitucionais, juros e amortização da dívida pública para cobrir a despesa que está sendo proposta.

A participação na elaboração da LOA pelos atores do SGD será mais eficaz se for iniciada desde as discussões preliminares ao envio da proposta para o Legislativo, tendo em vista os limites acima expostos para a elaboração e aprovação de emendas parlamentares. No entanto, a fase de discussão do orçamento no parlamento continua sendo um momento estratégico, podendo-se, inclusive, direcionar o diálogo com as comissões mais afins à política socioeducativa, como são as comissões parlamentares dos direitos das crianças e adolescentes e comissões de direitos humanos.

Após a votação/aprovação, o projeto é novamente enviado ao(à) chefe do Poder Executivo para sanção e publicação no Diário Oficial do Estado. Posteriormente, inicia-se a execução, ou seja, a concretização do que fora planejado operacionalmente.

3.3. Execução orçamentária e financeira

A fase da execução orçamentária e financeira consiste na arrecadação das receitas e na realização das despesas, ou seja, é a **transformação do planejamento em realidade** pelos(as) chefes(as) do Executivo e sua aprovação pelo Legislativo. Portanto, o acompanhamento da execução orçamentária e financeira por parte dos atores do SGD é tão importante quanto a participação na elaboração e aprovação das peças orçamentárias, pois nem sempre o que foi conquistado na fase do planejamento se realiza na fase da execução.

Ressalta-se que, após 30 dias da publicação dos orçamentos, o Poder Executivo deverá estabelecer a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso. Além disso, as receitas previstas serão desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, sendo utilizadas para a limitação de empenho (contingenciamento/corte). Ou seja, se, ao final do bimestre, as receitas não suportarem as despesas, serão realizados contingenciamentos das despesas.

Sobre a execução orçamentária da despesa pública, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), em sua 9ª edição, estabelece que “a execução da despesa orçamentária se dá em três estágios, na forma prevista na Lei nº 4.320/64: **empenho, liquidação e pagamento**” (BRASIL, 2022, p.110).

Ressalta-se que o empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária e consiste no “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”³⁴. Ou seja, consiste na garantia a um fornecedor de bens e serviços que a administração pública tem autorização legal para realizar gastos e que **os valores empenhados têm respaldo orçamentário**.

Empenhada a despesa e após a entrega do bem ou a prestação do serviço licitado, processa-se o segundo estágio da despesa orçamentária, o qual consiste na “verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”³⁵.

No estágio da liquidação da despesa são procedidas as verificações e avaliações sobre o cumprimento, por parte do credor, das condições previamente acertadas na licitação, no contrato e no empenho, com o fito de verificar se a despesa empenhada anteriormente é legítima, examinando

³⁴ Art. 58 da Lei nº 4.320/64.

³⁵ Art. 63 da Lei nº 4.320/64.

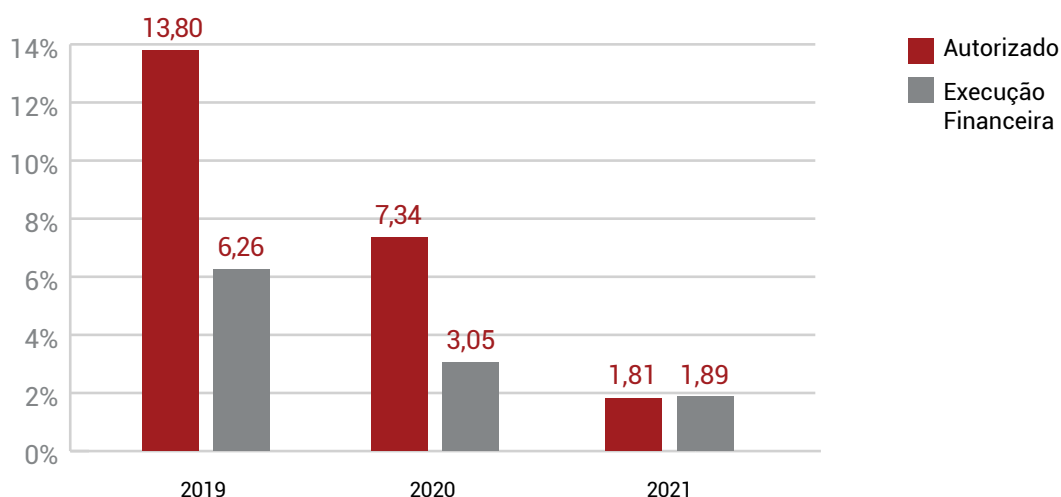
a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância.

Verificado, pela liquidação, o direito adquirido pelo credor, inicia-se, seguidamente, o terceiro e último estágio da execução da despesa orçamentária, qual seja, o pagamento. Para o MCASP, “consiste na entrega de numerário financeiro ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa” (BRASIL, 2022, p. 111).

A realização da despesa encerra-se com o pagamento propriamente dito, o qual será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos, bem como por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento³⁶.

Para exemplificar a execução orçamentária e financeira, analisou-se o orçamento das ações do Sistema Socioeducativo, relativo ao período de 2019 a 2021, do Governo Federal. Conforme se verifica, **os recursos específicos para o socioeducativo têm diminuído, no período analisado, tanto na disponibilidade quanto na execução financeira. Em 2019, o valor efetivamente investido foi de R\$ 6,3 milhões ao passo que, em 2021, o valor gasto foi de apenas R\$ 1,9 milhão, explicitando uma redução, em termos percentuais, de 70%**³⁷.

Importante assinalar que historicamente a maior parte dos recursos tem sido utilizada para a construção e reformas de unidades socioeducativas, sendo ínfimo o valor destinado para as dimensões da pedagogia educacional, formação de servidores(as) e melhoria das condições de vida dentro das unidades. Cenário esse que precisa ser revertido.



Fonte: Siga Brasil. Elaborado por INESC.

³⁶ Art. 65 da Lei nº 4.320/64.

³⁷ <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrcamento2021-Inesc-1.pdf>.

3.4. Controle e avaliação da execução orçamentária

Ainda durante a execução da despesa, inicia-se a fase de controle da execução dos orçamentos, existindo dois tipos de controle: interno e externo³⁸. O controle interno é realizado por cada um dos Poderes e o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas.

A Resolução Conanda nº 113/2006, em seu art. 21 e seguintes, situa os conselhos de direitos de crianças e adolescentes como instâncias de formulação e controle da política de atendimento a crianças e adolescentes. Além desses, o parágrafo único do art. 21 da referida resolução também menciona o controle social que é exercido pela sociedade civil organizada a partir das informações contábeis, financeiras e prestações de contas disponibilizadas nos portais da transparência.

No que se refere à avaliação, busca-se o aperfeiçoamento da gestão, avaliando resultados e promovendo a aprendizagem organizacional. Quanto ao Sinase, a Lei 12.954/2012 (art. 18 e seguintes) estabeleceu detalhadamente um sistema de gestão e avaliação baseado na elaboração de planos decenais e seu monitoramento e avaliação periódica em intervalos não superiores a três anos, o que ainda precisa ser implementado de maneira plena. A questão orçamentária tem especial relevância na avaliação quanto à gestão do sistema. Dessa forma, o art. 22 estabelece, dentre outros aspectos, que ela terá o objetivo de verificar se o planejamento orçamentário e sua execução se processam de forma compatível com as necessidades do respectivo Sistema de Atendimento Socioeducativo e verificar a manutenção do fluxo financeiro, considerando as necessidades operacionais do atendimento socioeducativo, as normas de referência e as condições previstas nos instrumentos jurídicos celebrados entre os órgãos gestores e as entidades de atendimento.

É imperioso assinalar que, na etapa do controle e avaliação da execução orçamentária, é imprescindível o acesso aos portais da transparência. Sobre esse ponto, **os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias** são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público³⁹. Assim, os governos devem garantir o acesso a tais instrumentos, sendo a transparência a regra e o sigilo, a exceção.

³⁸ Art. 70 da CF/88.

³⁹ Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000.

Acompanhamento do Ciclo Orçamentário por Atores do SGD

Para sintetizar os diversos momentos em que é importante a participação dos atores do SGD no acompanhamento do ciclo orçamentário, podemos identificar algumas fases.

1) Elaboração da proposta de PPA pelo Poder Executivo:

- a. Proposta do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública;
- b. Resolução do respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente com base nos planos temáticos e plano de ação para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- c. Participação de instituições, sociedade civil organizada e cidadão em geral em Audiências Públicas;
- d. Participação em Audiências de Orçamento Participativo.

Nessa fase, é importante uma análise comparativa com o PPA anterior para que não haja retrocessos em termos de políticas sociais e a elaboração de propostas condizentes com a realidade atual e as prioridades para os próximos quatro anos, tendo sempre como base, no caso do sistema socioeducativo, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo.

2) Votação do PPA no parlamento:

- a. Participação de instituições, sociedade civil organizada e cidadão em geral em Audiências Públicas promovidas pelo parlamento;
- b. Incidência junto a parlamentares para proposição de emendas.

3) Elaboração da LDO pelo Poder Executivo

(o mesmo exposto para a elaboração da proposta de PPA pelo Poder Executivo);

4) Votação da LDO na Assembleia Legislativa

(o mesmo exposto para a votação do PPA no parlamento);

5) Elaboração do PLOA pelo Poder Executivo:

- a. Elaboração e envio de proposta orçamentária do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, contemplando, no caso do sistema socioeducativo, as demandas relacionadas ao princípio da especialização;
- b. Resolução do respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente com

base nos planos temáticos e plano de aplicação para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

c. Participação de instituições, sociedade civil organizada e cidadão em geral em Audiências Públicas;

d. Participação em Audiências de Orçamento Participativo.

6) Votação da LOA no parlamento:

a. Participação de instituições, sociedade civil organizada e cidadão em geral em Audiências Públicas promovidas pelo parlamento;

b. Incidência junto a parlamentares para proposição de emendas.

Nessa fase, diante da disponibilidade das informações orçamentárias, é necessário realizar a análise dos Projetos das Leis Orçamentárias.

A análise consiste em avaliar se os valores fixados na proposta de orçamento são inferiores aos valores do orçamento aprovado do exercício em curso e dos relativos à proposta anterior. Nesse sentido, é possível verificar se há intenção de redução de recursos para as políticas de atendimento socioeducativo e se todas as ações necessárias estão contempladas. Para tanto, **destaca-se a necessidade de observância do princípio da vedação ao retrocesso no que tange às políticas de direitos humanos.**

Rememora-se, nesse ponto, a necessidade de a elaboração da proposta orçamentária levar em consideração o planejamento específico das pastas responsáveis pela política de atendimento socioeducativo, de modo que sejam alocados recursos suficientes para garantir as políticas em curso, bem como para a implementação de novas políticas de acordo com as necessidades do sistema. A articulação intragovernamental é salutar nesse momento, destacando-se o papel proeminente que a pasta responsável pela gestão do Sistema deve ter na incidência para a construção de sua proposta orçamentária.

Após a consolidação da análise, é recomendável que a administração pública promova um diálogo permanente com as organizações da sociedade civil, com o Sistema de Justiça e demais atores do SGD, de modo a oportunizar que proposições relativas ao orçamento da política socioeducativa, a exemplo da alteração de valores ou da inserção de novas políticas, sejam avaliadas e acolhidas na medida do possível. Nesse sentido, os conselhos de direitos da criança e do adolescente, no âmbito municipal, estadual e nacional, são instâncias privilegiadas para o debate sobre o orçamento para a política socioeducativa.

Ressalta-se a importância de que a formulação de propostas venha acompanhada das devidas justificativas, analisando-se a sua compatibilidade com os Planos de Atendimento So-

cioeducativo, por exemplo, bem como que levem em consideração a indicação dos custos e as respectivas fontes de recursos. Entende-se que esse processo contribui para um debate qualitativo da política socioeducativa, evitando-se que ele se restrinja a argumentos relacionados à ausência de recursos ou ao alto custo de determinada política.

Do ponto de vista do acompanhamento realizado pelos atores do SGD e do Sistema de Justiça, com o projeto de orçamento já na Assembleia Legislativa, é estratégico participar das audiências públicas destinadas a discuti-lo. Esse pode ser um espaço essencial para apresentar o diagnóstico da proposta orçamentária destinada às políticas socioeducativas, realizando uma incidência para sua modificação nos casos necessários.

Conforme aduzido anteriormente, a incidência na Assembleia Legislativa exige mobilização e organização, além de conversas e processos de convencimento junto aos(as) parlamentares para que estes possam, por meio de emendas, alterar a proposta de orçamento.

7) Acompanhamento da execução orçamentária:

Após a aprovação do orçamento, inicia-se a etapa central da concretização de uma política pública, que é a execução orçamentária, ou seja, a destinação efetiva de recursos para garantir o pleno funcionamento da política. Para tanto, **é imprescindível que haja o acompanhamento da execução orçamentária pela sociedade civil, atores do SGD e do Sistema de Justiça, além dos(as) próprios(as) gestores(as) da política socioeducativa.**

Imperioso ressaltar que o orçamento é um instrumento essencialmente político, apesar de sua acepção técnica. Logo, as destinações orçamentárias refletem a concepção política e prioridades do governo, razão pela qual a incidência e a pressão social são ações necessárias para garantir a priorização das políticas de atendimento socioeducativo e o princípio da prioridade absoluta estabelecido no ECA.

Em todas essas fases, também é de fundamental importância envolver e ouvir os(as) próprios(as) adolescentes no acompanhamento do ciclo orçamentário, em especial aqueles(as) que estão cumprindo medida socioeducativa. Na elaboração de suas propostas orçamentárias, as instituições, inclusive o Poder Judiciário, podem estabelecer processos participativos de escuta dos(as) adolescentes sobre as prioridades que devem ser consideradas na destinação de recursos a partir da sua percepção como público-alvo e protagonistas dos serviços. Muitos conselhos de direitos de crianças e adolescentes também contam com a participação direta de adolescentes. Isso decorre do reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, que têm o direito de opinar em todos os assuntos a eles(as) relacionados (art. 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança).

Ademais, no âmbito do controle da execução orçamentária, o Poder Judiciário pode vir a ser instado, em sua atividade jurisdicional, a realizá-lo sobretudo em ações com pedidos relativos a políticas públicas. A possibilidade de intervenção judicial na seara de políticas públicas restou sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do julgamento da ADPF 45. É necessário, nesse sentido, que o Poder Judiciário busque alinhar sua atividade jurisdicional nas chamadas demandas estruturais, baseando-se necessariamente na análise da dimensão orçamentária, de modo que a **alegação de falta de recursos por parte dos entes públicos, denominada resumidamente de reserva do possível, não seja acolhida de forma imponderada, mas sim que seja destrinchada a partir das reais condições dos entes de implementarem as políticas, de forma gradual e sob o controle da sociedade em geral.**



CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA A POLÍTICA ESTADUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

4

CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA A POLÍTICA ESTADUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Uma vez compreendidas as diversas relações possíveis entre o ciclo orçamentário e a política de atendimento socioeducativo, resta apresentar algumas estratégias que podem ser utilizadas pelos(as) gestores(as) e atores do SGD para a captação de recursos.

Entende-se, inicialmente, que a gestão de recursos públicos faz parte da atividade basilar de toda a administração pública. É a partir dessa atividade que as políticas públicas se materializam na prática. Diante dessa importância é que se faz necessário entender as diversas etapas do ciclo orçamentário, conforme explicado nos capítulos anteriores.

Dito isso, o foco do presente capítulo será a chamada receita pública. Se o Poder Público necessariamente trabalha com uma quantidade limitada de recursos, é importante conhecer fontes de financiamentos que possam fortalecer o orçamento destinado às políticas de atendimento socioeducativo.

Longe de representar uma substituição ou autorização de destinação de menos recursos próprios dos entes para as políticas socioeducativas, as alternativas a seguir apresentadas devem ser entendidas em um caráter complementar. Pouco adiantaria o esforço das gestões em diversificar as suas fontes de financiamento se a destinação de recursos próprios não observasse parâmetros mínimos de planejamento⁴⁰ voltados para a consecução das políticas socioeducativas.

Desse modo, serão apresentadas nos tópicos seguintes algumas possibilidades de captação de recursos para robustecer as políticas estaduais de atendimento socioeducativo, dividindo-se a análise em dois momentos, com apresentação de casos ilustrativos, a saber: 1) captação de recursos por meio dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), e 2) captação de recursos por meio de outras fontes.

Antes de adentrar nos tópicos mencionados, cabe uma breve justificativa sobre a referida divisão. O destaque para a captação de recursos por meio dos FDCA se dá em razão da própria sistemática de financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo, na qual os mencionados fundos têm papel de destaque.

Embora não seja a única fonte alternativa de financiamento para o sistema, o chamado FDCA tem se apresentado como uma alternativa viável e, em grande medida, subutilizada pelos entes federados, sobretudo ao se comparar o potencial arrecadatório do Fundo com a arrecadação real. Nesse sentido, destaca-se que o FDCA é mencionado na Política de Atendimento Socioeducativo no art. 31, *caput*, da Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase), ao dispor que **os conselhos de direitos da criança e do adolescente devem**

⁴⁰ A necessidade de planejamento no âmbito do Sistema Socioeducativo está prevista na Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase), a qual dispõe sobre a elaboração de Planos Decenais no âmbito da União (art. 3º, II) e dos estados, Distrito Federal e municípios (art. 7º, §2º).

estabelecer, anualmente, o percentual de recursos do fundo a serem aplicados no Sistema Socioeducativo, em especial para capacitação, sistemas de informação e avaliação.

Compreender o potencial arrecadatório do fundo e a sua atual regulamentação é essencial para pensar o modo como os seus recursos podem ser utilizados, de forma planejada, no âmbito da Política de Atendimento Socioeducativo. Como será demonstrado adiante, isto dependerá em grande medida tanto da destinação de recursos próprios dos entes federados como da adoção de estratégias de captação de recursos através de pessoas físicas e de pessoas jurídicas.

Finalmente, após realizadas as considerações sobre a utilização dos recursos do FDCA na Política de Atendimento Socioeducativo, serão explicitadas outras fontes de financiamento do sistema, a saber: a) recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); b) recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); c) recursos do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD); d) recursos do orçamento fiscal e da seguridade social; e) financiamento internacional.

Com exceção do financiamento internacional, todas as fontes citadas anteriormente encontram previsão específica na Lei do Sinase, critério este que se considerou relevante para a escolha das opções de financiamento a serem expostas no guia. Isso não exclui, naturalmente, outras possibilidades de financiamento, a exemplo do repasse de recursos via transferências voluntárias⁴¹ ou a busca de recursos em outros fundos federais e estaduais, bem como em projetos endogovernamentais com instituições de pesquisa, tal como se dá em São Paulo e Minas Gerais com as respectivas Fundações de Amparo à Pesquisa.

Antes de adentrar especificamente nos exemplos de captação de recursos, cabe apresentar conceitos básicos relativos a transferências voluntárias de recursos públicos, bem como algumas considerações referentes à celebração de convênios e da realização de chamamentos públicos com base na Lei nº 13.019/2014:



Transferências Voluntárias

Conceito

Entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (**art. 25, Lei Complementar nº 101/2000**).

⁴¹ “Entende-se por transferências voluntárias os recursos financeiros repassados pela União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, para a realização de obras e/ou serviços e interesse comum e que não se origine de determinação constitucional ou legal, ou destine-se ao Sistema Único de Saúde (SUS)” (BRASIL, 2016, p. 9). Conferir, nesse sentido: https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/copy_of__Convnios_e_outros_repases_6_edio.pdf

Modalidades

Convênios: acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (**art. 1º, §1º, I, Decreto nº 6.170/2007**);

Contratos de repasse: instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (**Art. 1º, §1º, II, Decreto nº 6.170/2007**);

Termos de parceria: instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790/1999, que formaliza o vínculo de cooperação entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (**Art. 1º, §1º, XXII, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**);

Termos de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco com plano de trabalho proposto pela administração pública, que envolvam a transferência de recursos financeiros (**Art. 2º, VII, Lei 13.019/2014**);

Termos de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco com plano de trabalho proposto pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros (**Art. 2º, VIII, Lei 13.019/2014**);

Acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (**Art. 2º, VIII-A, Lei 13.019/2014**).

Os termos de parceria com as OSCIPs têm uma regulamentação específica na Lei 9.790/1999, enquanto o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação são regulados pela Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Participes

Proponente: órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de colaboração ou termo de fomento (**Art. 1º, §1º, XXVIII, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**);

Concedente: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio (**Art. 1º, §1º, IV, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**);

Convenente: órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio (**Art. 1º, §1º, X, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**);

Contratante: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante celebração de contrato de repasse (**Art. 1º, §1º, V, Decreto nº 6.170/2007**);

Contratado: órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse (**Art. 1º, §1º, VII, Decreto nº 6.170/2007**).

Fonte: BRASIL (2016); LC nº 101/2002; Lei 13.019/2014; Decreto nº 6.170/2007; Portaria Interministerial nº 424/2016. Elaboração própria.



Convênios e Contratos de Repasse com a Administração Pública Federal

Conceitos

Convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da administração pública federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (**Art. 1º, §1º, XI, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**);

Convênio de receita: ajuste em que órgãos e entidades federais figuram como convenentes, recebendo recursos para executar programas estaduais ou municipais, ou os órgãos da administração direta, programas a cargo da entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação, na forma do § 3º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007 (**Art. 1º, §1º, XII, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**).

Fases⁴²

- 1) Proposição;
- 2) Celebração/Formalização;
- 3) Execução;
- 4) Prestação de contas;

Proposição

SICONV: “O Siconv é o sistema informatizado do governo federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, desde sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas” (BRASIL, 2016, p. 15-16);

⁴² Considerando as limitações do presente Guia, não serão detalhadas as fases de execução e prestação de contas dos convênios, haja vista serem etapas posteriores à captação de recursos.

Chamamento público: Para a celebração dos convênios ou contratos de repasse, o órgão ou entidade da administração pública federal, com vista a selecionar projetos e órgãos, entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos que tornem mais eficaz a execução do objeto, poderá realizar chamamento público no Siconv, que deverá conter, no mínimo: a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada e os critérios objetivos para a seleção do conveniente, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas (**Art. 8º, I e II, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**);

Proposta de trabalho: Instrumento de manifestação de interesse na celebração dos convênios, requerendo cadastro prévio no Siconv. Deverá observar, no mínimo, os seguintes requisitos:

I - descrição do objeto a ser executado;

II - justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou instituição mandatária e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei;

IV - previsão de prazo para a execução;

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto (**Art. 16, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**);

Plano de trabalho: Documento que deverá ser apresentado em conjunto com a proposta de trabalho, no momento de manifestação de interesse, devendo conter, no mínimo:

I - justificativa para a celebração do instrumento;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução;

V - compatibilidade de custos com o objeto a ser executado;

VI - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e

VII - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso (**Art. 19, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**);

Termo de referência: Deve ser juntado à proposta quando o objeto do convênio envolver aquisição de bens e prestação de serviços, possibilitando, desta forma, a avaliação dos custos e dos preços de mercado a partir de orçamentos, definição dos produtos e prazo de execução (BRASIL, 2015, p. 57).

Projeto básico: É necessário em convênios cujo objeto envolva obras ou serviços de engenharia e deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive sua viabilidade técnica, custo, etapas e prazos de execução (BRASIL, 2016, p. 32). Deve ser acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica – ATR (**Art. 21 da Portaria nº 424 de 2016**);

A Portaria Interministerial nº 424 de 2016 (art. 21) estabelece que o termo de referência ou o projeto básico deverão ser apresentados antes da celebração do convênio, mas o concedente pode exigí-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos. Caso o objeto do convênio seja padronizado, a autoridade competente do concedente pode dispensar, em despacho fundamentado, a apresentação desses documentos.

Celebração/ Formalização

Requisitos: Condições a serem observadas pelo conveniente quando da celebração do convênio:

I - regularidade quanto a tributos federais, contribuições previdenciárias federais e dívida ativa da União;

II - regularidade no pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III - regularidade no pagamento de contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

IV - adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela União;

V - regularidade perante o poder público federal, nos termos do art. 6º da Lei nº 10.522, de 2002, comprovada mediante consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin);

VI - regularidade na prestação de contas de recursos federais, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

VII - existência de área gestora dos recursos recebidos por transferência voluntária da União, com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo, em cumprimento ao Acórdão nº 1.905, de 2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União;

VIII - publicação em meios oficiais dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior, pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IX - encaminhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

X - publicação em meios oficiais dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício financeiro vigente e do anterior, nos termos dos arts. 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XI - encaminhamento dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício financeiro vigente e do anterior, nos termos dos arts. 48, § 2º, 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XII - encaminhamento das Declarações das Contas Anuais relativas aos cinco últimos exercícios financeiros, nos termos dos arts. 48, § 2º, e 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIII - encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis do exercício financeiro vigente e dos quatro anteriores, nos termos do art. 48, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIV - encaminhamento de informações para o Cadastro da Dívida Pública, nos termos do art. 32, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XV - divulgação da execução orçamentária e financeira em meio eletrônico, nos termos do art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XVI - exercício da plena competência tributária, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XVII - regularidade previdenciária, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001;

XVIII - regularidade na concessão de incentivos fiscais, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975;

XIX - regularidade no fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, nos termos do art. 92 da Lei nº 13.303, de 2016;

XX - regularidade na aplicação mínima de recursos em educação, nos termos do art. 212 da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XXI - regularidade na aplicação mínima de recursos em saúde, nos termos do art. 198, § 2º, da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XXII – regularidade no cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas, nos termos do art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;

XXIII – regularidade no cumprimento do limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “c”, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XXIV – regularidade no cumprimento do limite das dívidas consolidada e mobiliária, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “c”, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XXV – regularidade no cumprimento do limite de inscrição em restos a pagar, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “c”, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XXVI – regularidade no cumprimento do limite de despesa total com pessoal de todos os Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XXVII – regularidade na contratação de operação de crédito com instituição financeira, nos termos do art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XXVIII – regularidade na denominação de bens públicos de qualquer natureza, nos termos da Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977;

XXIX – regularidade na destinação dos precatórios correspondentes ao rateio dos percentuais destinados aos profissionais do magistério e aos demais profissionais da educação básica, estabelecido no art. 47-A, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e no art. 3º da Lei nº 14.325, de 12 de abril de 2022;

XXX – cadastro do convenente atualizado no Siconv no momento da celebração;

XXXI – plano de trabalho aprovado;

XXXII – licença ambiental prévia, quando o instrumento envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama);

XXXIII – comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o instrumento tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel (**Arts. 22 e 23, Portaria Interministerial nº 424 de 2016**).

Fonte: BRASIL (2016); LC nº 101/2002; Decreto nº 6.170/2007; Portaria Interministerial nº 424/2016. Elaboração própria.



Chamamento Público (Lei 13.019/2014)

Inovações

Conforme sintetizado no documento “Convênios e outros repasses”, do Tribunal de Contas da União (TCU), o chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) trouxe as seguintes inovações (BRASIL, 2016, p. 67):

- Criação de instrumento para incentivar a participação da sociedade civil;
- Obrigatoriedade do chamamento público e criação da comissão de seleção;
- Comprovação de tempo mínimo de existência para organizações;
- Exigência de “ficha limpa” para organizações e dirigentes;
- Possibilidade da remuneração da equipe de trabalho e de pagamento em espécie;
- Inaplicabilidade da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública);
- Cláusulas essenciais próprias à formalização dos termos de colaboração e de fomento;
- Criação de comissão de monitoramento e avaliação;
- Prestação de contas simplificada;

Modalidades

Conforme mencionado anteriormente, as parcerias entre a administração pública com organizações da sociedade civil no âmbito do MSROC podem ser formalizadas por meio de:

- **Termos de colaboração:** envolvem a transferência de recursos financeiros com plano de trabalho proposto pela administração;
- **Termos de fomento:** envolvem a transferência de recursos financeiros com plano de trabalho proposto pelas organizações da sociedade civil; e
- **Acordo de cooperação:** não envolvem a transferência de recursos.

Resumo de etapas

Procedimento de manifestação de interesse social:

Não é uma etapa obrigatória antes da realização de um chamamento público, mas sim um procedimento criado para permitir maior participação cidadã. É um instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria (**Art. 18, Lei 13.019/2014**).

A proposta deverá identificar o subscritor, indicar o interesse público envolvido e o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida (Art. 19, Lei 13.019/2014)

A Administração Pública não é obrigada a realizar o chamamento público, tampouco está vinculada à contratação da entidade que subscreveu a proposta (**Art. 20, Lei 13.019/2014**).

Chamamento público:

Procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (**Art. 2º, XII, Lei 13.019/2014**). O chamamento público é a forma como os conselhos de direitos de crianças e adolescentes costumam selecionar projetos de organizações da sociedade civil a serem custeados com os recursos dos Fundos para a Infância e Adolescência (FIA), abordados mais adiante.

O chamamento público deverá especificar, no mínimo:

- 1) a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;
- 2) o objeto da parceria;
- 3) as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;
- 4) as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;
- 5) o valor previsto para a realização do objeto;
- 6) as condições para interposição de recurso administrativo;
- 7) a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;
- 8) de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos (**Art. 24, Lei 13.019/2014**).

Comissão de seleção:

Órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (**Art. 2º, X, Lei 13.019/2014**);

Comissão de monitoramento e avaliação:

Órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública (**Art. 2º, XI, Lei 13.019/2014**).

Caberá à Comissão de Monitoramento e Avaliação homologar o relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria emitido pela administração pública (**Art. 59, Lei 13.019/2014**).

Prestação de contas:

Procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil; b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle (**Art. 2º, XIV, Lei 13.019/2014**).

No caso de a parceria exceder o período de um ano, a organização da sociedade civil prestará contas em até 90 dias a partir do término da vigência da parceria ou no final de cada exercício. (**Art. 69, Lei 13.019/2014**).

Fonte: BRASIL (2016); Lei 13.019/2014. Elaboração própria.

4.1. Financiamento por meio dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

Inicialmente, importa explicar que o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) se constitui em um fundo especial, nos termos do art. 71 da Lei nº 4320/64. O que caracteriza um fundo especial, em linhas gerais, é o fato de os seus recursos serem vinculados à realização de serviços e/ou objetivos determinados.

Assim, considerando que o funcionamento do FDCA está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente⁴³, os seus recursos financeiros estão necessariamente vinculados aos serviços e objetivos expostos no ECA. Neste ponto, é importante destacar que a Política de Atendimento Socioeducativo é uma dentre as diversas possibilidades de aplicação dos recursos do FDCA.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) regulamentou os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente na Resolução no 137/2010. Nessa normativa, o conselho estabeleceu que os recursos dos fundos devem ser destinados, em resumo, ao financiamento de ações governamentais e não governamentais para programas e serviços complementares ou inovadores, por tempo determinado, não excedendo três anos, para programas de acolhimento familiar, para projetos de pesquisa, ações de formação dos(as) profissionais do SGD, campanhas de comunicação e ações de fortalecimento do SGD (art. 15).

A resolução veda a utilização dos recursos dos fundos para o financiamento em caráter contínuo das políticas públicas sociais básicas (art. 16, parágrafo único, IV da Resolução no 137/2010). Dessa forma, a ideia é que os recursos do fundo tenham caráter complementar às dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de educação, saúde e assistência social, dentre outros responsáveis pela implementação das políticas sociais básicas (art. 90, § 2º, ECA) (CNMP, 2020, p. 39).

Em razão da vasta gama de políticas previstas no ECA é que a Lei do Sinase previu especificamente que uma parcela dos recursos do FDCA seja destinada de forma exclusiva à Política de Atendimento Socioeducativo⁴⁴, numa espécie de vinculação de recursos⁴⁵. A definição do percentual de recursos do FDCA a serem aplicados no Sistema Socioeducativo é de competência do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA), órgão ao qual compete gerenciar o fundo.

⁴³ Art. 88, IV, Lei nº 8.069/90 (ECA).

⁴⁴ Art. 31 da Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase).

⁴⁵ Não se trata de uma vinculação porque não há definição do percentual de recursos do FDCA a ser aplicado no Sistema Socioeducativo. Essa definição caberá aos conselhos de direitos, os quais poderão definir percentuais diferentes em cada ano, por exemplo. As outras duas áreas que necessariamente devem ser contempladas por recursos dos fundos são acolhimento familiar e programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade (Art. 260, § 2º, ECA).

Conforme estabelecido no ECA, os conselhos são órgãos de composição paritária, isto é, devem ter o mesmo número de representantes do poder público e da sociedade civil⁴⁶. Os conselhos possuem ainda um caráter deliberativo, significando que suas decisões devem necessariamente ser cumpridas pelo poder público⁴⁷. Ademais, a criação dos conselhos deve ser feita por meio de lei (federal, estaduais, distrital ou municipais), enquanto a regulamentação dos fundos é feita, via de regra, por meio de decreto⁴⁸.

De forma resumida, aos CDCA competem a deliberação e o acompanhamento, em todos os níveis, das ações que envolvem a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Fala-se em todos os níveis em razão de os conselhos serem divididos territorialmente entre União, estados, Distrito Federal e municípios, existindo, portanto, o conselho nacional (Conanda), os conselhos estaduais, o conselho distrital e os conselhos municipais.

O funcionamento dos conselhos deve ser assegurado pelo poder público respectivo, seja federal, estadual, distrital ou municipal. Por essa razão, o Conanda estabeleceu no art. 16, §1º, III, da Resolução nº 137/2010, que os recursos do fundo não podem ser utilizados na própria manutenção do conselho, dado ser atribuição da administração pública garantir o seu funcionamento, por meio do fornecimento de toda a estrutura necessária.

Embora sejam mantidos pelo poder público, importa frisar que os conselhos não fazem parte da administração pública. O fato de estarem vinculados administrativamente⁴⁹ a um órgão do poder público, bem como o fato de serem responsáveis pela definição da destinação dos recursos públicos vinculados ao fundo, não quer dizer que exista hierarquia entre conselho e poder público.

Isto significa, em outras palavras, que a definição da destinação dos recursos do FDCA é atribuição do conselho, cabendo à administração pública garantir a execução das suas deliberações e fazer o controle da legalidade dos atos administrativos⁵⁰. Segundo parâmetros do Conanda⁵¹, essa definição deve ocorrer por meio da construção dos Planos de Ação e Aplicação do Fundo, os quais, por sua vez, devem observar os trâmites e etapas do ciclo orçamentário, conforme exposto nos capítulos anteriores e conforme será detalhado no tópico de apresentação de caso⁵².

⁴⁶ Art. 88, II, Lei nº 8.069/90 (ECA).

⁴⁷ Art. 88, II, Lei nº 8.069/90 (ECA).

⁴⁸ Art. 6º da Resolução nº 137/2010 do Conanda.

⁴⁹ A vinculação administrativa não representa a subordinação do conselho a determinado órgão ou secretaria do Poder Executivo respectivo, mas sim que caberá ao órgão ao qual está vinculado o conselho garantir o seu pleno funcionamento. Isso inclui a garantia de toda a estrutura administrativa necessária para que o Conselho desempenhe suas funções, a exemplo do fornecimento de pessoal e do custeio das despesas com manutenção da sede do conselho.

⁵⁰ Embora tenha função deliberativa, o conselho deve atuar seguindo o princípio da legalidade, aplicado a toda a administração pública. Assim, qualquer deliberação que atente contra princípios legais poderá ser considerada inválida.

⁵¹ Art. 9º, IV, Resolução nº 137/2010 do Conanda.

⁵² A elaboração dos Planos de Ação e Aplicação do Conselho deve observar os prazos de tramitação das Leis Orçamentárias, de modo que as deliberações do conselho sejam incorporadas, em tempo hábil, às respectivas leis. Exemplifica-se com o Plano de Ação e Aplicação do CMDCA-RJ: https://cmdcario.com.br/plano_de_aplicacao.pdf e https://cmdcario.com.br/plano_de_acao.pdf.

De maneira geral, de acordo com os parâmetros do Conanda, os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente possuem como fontes de recursos⁵³:

- I) recursos públicos que lhe forem destinados, consignados no orçamento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive mediante transferência do tipo “fundo a fundo” entre essas esferas de governo, desde que previsto na legislação específica”;
- II) doação de pessoas físicas e jurídicas, sejam elas de bens materiais, imóveis ou recursos financeiros;
- III) destinações de receitas dedutíveis do Imposto de Renda, com incentivos fiscais, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente e demais legislações pertinentes;
- IV) contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais;
- V) o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente;
- VI) recursos provenientes de multas, concursos de prognósticos, dentre outros que lhe forem destinados.

Assim, ao se falar em captação de recursos por meio dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, deve-se entender inicialmente as formas pelas quais os recursos podem ser destinados aos fundos. É possível que a legislação municipal, estadual ou distrital estabeleça outras fontes de recursos, mas em geral as definidas pelo Conanda e mencionadas no box acima são as mais comuns⁵⁴.

Nesse contexto, ressalta-se novamente a importância do planejamento no âmbito de cada conselho, de modo que as suas deliberações, realizadas a partir de um amplo debate público, sejam incorporadas às Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Entende-se que esse caminho torna o processo de captação mais proveitoso, de modo que os conselhos tenham um direcionamento quanto à aplicação dos recursos.

4.1.1 Potencial arrecadatório dos conselhos de direitos da criança e do adolescente no Brasil

Segundo dados do IBGE, divulgados pelo Observatório da Criança e do Adolescente, da Fundação ABRINQ, no ano de 2019, um total de 5.489 municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, o que representa proporcionalmente mais de 98% do total de municípios⁵⁵. Em âmbito estadual e distrital, observa-se a existência de conselhos em todos os entes⁵⁶.

⁵³ Art. 10º, Resolução nº 137, de 2010, do Conanda.

⁵⁴ A título de exemplo, o CEDCA-PR indicou, como fonte de recursos em seu fundo, “recursos advindos de convênios, acordos e contratos firmados entre o Estado e instituições privadas” Art. 5º, VII do Decreto nº 3.963/94, disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=25541&indice=1&totalRegistros=1>

⁵⁵ Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/sistema-garantia-direitos/602-numero-de-municipios-com-conselho-municipal-de-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes?filters=1,207>

⁵⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/contatos-dos-conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-do-brasil>

No entanto, esse dado deve ser interpretado com cautela, sobretudo ao se considerar que as informações foram prestadas diretamente pelos municípios ao IBGE e se restringem exclusivamente à existência dos conselhos. O que se tem destacado é que o desafio não se encerra simplesmente na existência, do ponto de vista legal, dos conselhos de direitos de crianças e adolescentes, mas sim no funcionamento regular e, principalmente, em sua capacidade de gerenciar os seus respectivos fundos (CNM, 2019).

Conforme tratado no subtópico 4.1.1, uma das fontes de arrecadação de recursos para o FDCA consiste na destinação de receitas dedutíveis do imposto de renda, oriundas de pessoas físicas e jurídicas, cuja previsão encontra-se no ECA⁵⁷ e na legislação federal⁵⁸.

Em relação às pessoas físicas, o ECA estabeleceu a possibilidade de realização de doações aos fundos, as quais serão integralmente deduzidas do imposto de renda a ser pago. Essas doações podem se dar, de modo geral, de duas formas. A primeira consiste em doações realizadas durante todo o ano, as quais poderão ser deduzidas até o valor máximo de 6% do imposto sobre a renda apurado na Declaração de Ajuste Anual⁵⁹. A segunda forma se efetua quando da entrega na Declaração de Ajuste Anual, observando-se o limite máximo de 3% do imposto sobre a renda apurada⁶⁰.

Assim, considerando o patamar de doação em 6% do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) projetou, para o ano de 2019, que em um cenário em que todos os fundos estivessem em funcionamento pleno, a capacidade arrecadatória máxima seria de aproximadamente **R\$ 10,2 bilhões**⁶¹. Ao considerar o potencial máximo de arrecadação, também para o mesmo cenário de pleno funcionamento dos fundos, mas desta vez com o valor de doação máximo estipulado em 3%, a capacidade arrecadatória seria de aproximadamente **R\$ 5,1 bilhões**.

Conforme dados compilados também pela CNM, em 2019, a arrecadação total dos fundos de recursos oriundos da destinação do IR foi de aproximadamente **R\$ 100 milhões**, bem aquém dos potenciais máximos apresentados anteriormente. Cabe destacar, no entanto, que não se está afirmando que seria tarefa simples para os(as) gestores(as) atingirem patamares próximos à capacidade máxima de arrecadação em seus FDCA. No entanto, a constatação de que o potencial dos fundos poderia ser mais bem aproveitado, o que significaria na prática mais recursos para as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, deve estar na agenda pública das gestões e dos conselhos de direitos, de modo que sejam discutidas estratégias para fortalecer a arrecadação nessa modalidade.

Em relação às pessoas jurídicas, cumpre mencionar a possibilidade de destinação de até 1% do imposto de renda devido para os FDCA, fazendo jus à respectiva dedução⁶². Ressalta-se, nesse sentido, que a referida sistemática somente se aplica às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro.

⁵⁷ Art. 260 e 260-F da Lei nº 8.069/90 (ECA).

⁵⁸ Lei nº 9250/1995 e Lei nº 12213/2010.

⁵⁹ Art. 260, II, da Lei nº 8.069/90 (ECA).

⁶⁰ Art. 260-A, §1, III, da Lei nº 8.069/90 (ECA).

⁶¹ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14202>.

⁶² Art. 260, I, da Lei nº 8.069/90 (ECA).

De modo geral, entende-se que os(as) gestores(as)s públicos(as) que atuam na política de atendimento socioeducativo devem buscar articulação junto aos conselhos de direitos, conselhos tutelares, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Legislativo, tribunais de contas e organizações da sociedade civil, objetivando o fortalecimento da arrecadação do FDCA.

Esta atuação coletiva deve passar o fortalecimento das doações destinadas aos FDCA, bem como o cumprimento do estabelecido no art. 31 da Lei do Sinase, no sentido de ser definido o percentual anual mínimo de aplicação dos recursos do fundo no Sistema Socioeducativo. O fortalecimento das doações deve levar em consideração a necessidade de simplificar para os contribuintes o processo junto à Receita Federal, pelo qual podem ser realizadas parcerias com conselhos de contabilidade⁶³, bem como elaborados folders informativos sobre como realizar as doações.

Desde 2021, o CNJ tem realizado anualmente a Campanha Se Renda à Infância, estimulando que os(as) contribuintes realizem doações aos fundos de direito da criança e do adolescente. O Conselho divulga peças visuais que podem ser replicadas, inclusive com a adição do logo da instituição⁶⁴.

4.1.2 Apresentação de caso

De forma a tornar mais didáticas as informações trazidas anteriormente, optou-se por apresentar algumas informações sobre o funcionamento de Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, indicando o seu potencial de promover ações voltadas ao fortalecimento do Sistema de Atendimento Socioeducativo.

Embora a proposta do presente guia esteja voltada prioritariamente para o sistema estadual de atendimento socioeducativo, é sempre salutar lembrar que o ECA estabelece como diretrizes da política de atendimento, incluindo nesta política socioeducativa, a municipalização do atendimento e a descentralização político-administrativa.

Desse modo, o fortalecimento dos fundos nacional, estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente tem o potencial de colaborar para a política socioeducativa em sua integralidade, sobretudo se existir uma coesão entre a aplicação dos recursos dos fundos com o planejamento setorial da política socioeducativa e com o planejamento governamental, materializado nas leis orçamentárias. Frisa-se, ademais, a possibilidade das chamadas transferências “fundo a fundo”, significando que um fundo nacional/estadual bem estruturado e com boa arrecadação pode transferir recursos para um fundo estadual/municipal, desde que haja previsão normativa para tanto, a exemplo do Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei n. 8742/1993.

⁶³ A exemplo do realizado pelo CMDCA-RJ. Disponível em: <https://cmdcario.com.br/noticia.php?id=734>.

⁶⁴ Material disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/campanha-se-renda-a-infancia/>

O primeiro caso ilustrativo é o do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência do Estado do Paraná (FIA/PR)⁶⁵. O FIA/PR foi criado em 1992 por meio da Lei Estadual nº 10.014/92 e regulamentado pelo Decreto nº 3.963/94. A responsabilidade pela deliberação sobre a aplicação dos recursos do fundo compete ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná (CED-CA/PR), o qual está vinculado administrativamente à Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS).

A escolha pela apresentação do FIA/PR se deve em razão de ser um fundo com aporte considerável de recursos. Para o ano de 2022, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Paraná previu um total de R\$ 65.331.360,00 alocados no FIA/PR. Desse total, R\$ 21.550.000,00 são recursos próprios, enquanto R\$ 43.781.360,00 são recursos oriundos do tesouro estadual⁶⁶.

Focando nos recursos próprios, dado que estes são captados diretamente pelo FIA/PR, observa-se uma projeção de R\$ 18.000.000,00 oriundos de transferências de instituições privadas e de R\$ 1.600.000,00 oriundos de transferências de pessoas físicas, o que representa mais de 90% do total de recursos próprios.

O que se observa de interessante no caso do FIA/PR é sua alta capacidade arrecadatória, principalmente por meio de doações de pessoas jurídicas. Nesse ponto, o conselho demonstra uma excelente capacidade de articulação com empresas, materializado nos recursos destinados ao seu fundo, numa experiência que merece ser compartilhada.

Outro exemplo de boa prática advém da atuação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Fortaleza (Comdica). Por meio de sua Resolução nº 39/2021, o referido conselho aprovou o Plano Municipal de Enfrentamento à Letalidade na Adolescência⁶⁷, resultado de um processo de debate com a sociedade civil e atores do SGD com vistas ao enfrentamento da problemática dos homicídios na adolescência.

Na redação do plano, consta em uma de suas metas que 40% dos recursos do FDCA devem ser destinados a projetos com foco na redução de homicídios⁶⁸. A mesma previsão fora incorporada ao Plano de Aplicação⁶⁹ dos recursos do fundo, através da Resolução nº 51/2021⁷⁰.

⁶⁵ Disponível em: <https://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Fundo-para-Infancia-e-Adolescencia-FIA>.

⁶⁶ Disponível em: <https://storage.assembleia.pr.leg.br/orcamentos/ufilmG8yCTga9D7fWgMLL1G4RpINRnlRaaZWY7Mx.pdf> (p. 367-371).

⁶⁷ Disponível em: https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_39_-_2021_-_Plano_Municipal_de_enfretamento_%C3%A0_letalidade_1.pdf.

⁶⁸ Disponível em: https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_39_-_2021_-_Plano_Municipal_de_enfretamento_%C3%A0_letalidade_1.pdf (p. 47).

⁶⁹ Conforme mencionado acima (Quadro 1), o Plano de Aplicação é o instrumento no qual o conselho fixa a previsão de receitas e as despesas que deverão ser executadas. Deve ter, em consonância com o Plano de Ação, um documento do conselho sobre as prioridades, ações e metas para o fundo, que deve ser refletido no PPA.

⁷⁰ Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Na9mN7rvYla-rHznrI9mJ5HTBODUe00r/view>.

Embora careça de um melhor detalhamento das ações que poderiam ser consideradas com foco na redução dos homicídios, a iniciativa do referido conselho indica uma possibilidade de utilização de recursos do FDCA que dialogue diretamente com as necessidades locais e com as políticas do sistema socioeducativo. **Um exemplo seria a aplicação de recursos do FDCA em ações relacionadas ao acompanhamento de adolescentes pós-cumprimento de medidas socioeducativas, tendo como recorte territórios que apresentam maiores índices de homicídio, levando-se em conta ainda os parâmetros propostos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**⁷¹.

Finalmente, um terceiro exemplo a ser destacado é o do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) de Belo Horizonte⁷². O FMDCA/BH, criado pela Lei Municipal nº 5.969/91, é gerido pelo CMDCA/BH. Conforme prestação de contas apresentada no primeiro quadrimestre de 2022, o referido fundo possuía, em abril de 2022, quantia superior a R\$ 42 milhões em caixa⁷³.

O que chama atenção no referido caso, para além da situação financeira do fundo, é o fato de existirem editais específicos destinados ao Sistema Socioeducativo, a exemplo do Edital 01/2018⁷⁴, o qual é voltado especificamente para projetos que objetivem atender jovens em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA), Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), semiliberdade, internação, além de jovens que já tenham cumprido as respectivas medidas.

Os editais publicados pelo CMDCA/BH seguem o estabelecido para os chamamentos públicos regulados pela Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Os editais para seleção de projetos a serem financiados pelo FDCA de Belo Horizonte costumam aceitar tanto propostas de órgãos públicos quanto organizações da sociedade civil.

Destaca-se, nesse ponto, que tanto para os órgãos governamentais como para as organizações da sociedade civil, é necessário observar o disposto no art. 90, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no sentido de inscrever seus programas no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Para além de editais específicos para o sistema, o referido conselho também prevê como critério de seleção de projetos o atendimento exclusivo de públicos prioritários, estando incluídos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, a exemplo do Edital 01/2022⁷⁵.

⁷¹ Nesse sentido, conferir: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/guia_pos-cumprimento_medida_socioeducativa_eletronico.pdf.

⁷² Site do conselho: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cmdcabh>.

⁷³ Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/CMDCA/parecer-prestacao-de-contas-1o-quadrimestre_2022.pdf.

⁷⁴ Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/conselhos/cmdca/licitacao/chamamento-publico-001-2018>.

⁷⁵ Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/conselhos/cmdca/licitacao/chamamento-publico-001-2022>.

O que se observa dos casos trazidos anteriormente é que o potencial arrecadatório dos fundos, mesmo em um cenário geral de subaproveitamento, já possui exemplos de boas práticas espalhadas pelo Brasil. Um desafio a mais é fazer com que o aumento da arrecadação dos fundos venha acompanhado da previsão de destinação de recursos para ações específicas voltadas ao sistema, como também demonstram os exemplos dos conselhos citados.

4.1.3 Quadro-resumo das principais informações

De modo a resumir o presente tópico, importa sintetizar algumas informações básicas sobre o funcionamento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente e dos fundos dos direitos da criança e do adolescente. Ao final, serão indicados materiais de consulta com vistas ao aprofundamento dos temas tratados.

Ressalta-se, por fim, que é recomendável que os(as) gestores(as) da política e demais atores do SGD estejam em diálogo constante com o respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, dada sua competência na gestão do FDCA.

QUADRO 1 - VISÃO GERAL DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE⁷⁶

LEGISLAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Lei de criação do conselho de direito e do fundo; – Decreto de regulamentação do fundo; – Eleição da composição do conselho; – Regimento interno do conselho.
ESTRUTURAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Inscrição no CNPJ do fundo; – Abertura de contas bancárias; – Indicação do(a) gestor(a)/ordenador(a) de despesas.

⁷⁶ Adaptação do quadro disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/fmdca/cartilha_fmdca_29_10_2015_mpba.pdf (p. 31).

PLANO DE AÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Processo de construção coletiva; – Baseado em diagnóstico da situação de crianças e adolescentes; – Definição de prioridades, ações e metas; – Inserção no Plano Plurianual (PPA).
PLANO DE APLICAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> – Previsão de recursos financeiros (receitas); – Fixação de ações a serem executadas (despesas); – Adequação ao Plano de Ação; – Inserção na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).
FONTE DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> – Recursos do Tesouro; – Doações incentivadas e espontâneas; – Multas e penalidades administrativas; – Transferências fundo a fundo; – Outras fontes de recursos definidas legalmente;
APLICAÇÃO DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> – Execução dos Planos de Ação e de Aplicação; – Observância das normas de finanças públicas; – Repasse de recursos por meio de chamadas públicas nos termos da Lei 13.019/2014, no caso das organizações da sociedade civil.
PRESTAÇÃO DE CONTAS	<ul style="list-style-type: none"> – Controle e comprovação dos recursos arrecadados, aplicados e saldos; – Elaborada pelo(a) gestor(a) do fundo e apreciada pelo conselho de direitos; – Validadas pelo controle interno do Poder Executivo; – Fiscalizadas pelo controle externo (Tribunais de Conta).

Fonte: Cartilha Educativa Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – MPBA (2015). Elaboração própria.

QUADRO 2 - UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Permitido	Fundamento legal	Proibido	Fundamento legal
Desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores, por tempo determinado, não excedendo três anos, da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do(a) adolescente.	Art. 15, I, Resolução 137/2010 do Conanda	Despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados pela lei que o instituiu, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública previstas em lei.	Art. 16, caput, da Resolução 137/2010 do Conanda
Acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, órfão ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e do art. 260, § 2º da Lei nº 8.069, de 1990, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	Art. 15, II, Resolução 137/2010 do Conanda	A transferência sem a deliberação do respectivo conselho dos direitos da criança e do adolescente.	Art. 16, §1º, I, da Resolução 137/2010 do Conanda

Permitido	Fundamento legal
Programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do(a) adolescente.	Art. 15, III, Resolução 137/2010 do Conanda
Programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.	Art. 15, IV, Resolução 137/2010 do Conanda
Desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do(a) adolescente.	Art. 15, V, Resolução 137/2010 do Conanda

Proibido	Fundamento legal
Pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar.	Art. 16, §1º, II, da Resolução 137/2010 do Conanda
Manutenção e funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.	Art. 16, §1º, III, da Resolução 137/2010 do Conanda
O financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente.	Art. 16, §1º, IV, da Resolução 137/2010 do Conanda

Permitido	Fundamento legal
Ações de fortalecimento do SGD, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente.	Art. 15, VI, Resolução 137/2010 do Conanda
Investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, desde que aprovados por meio de Resolução específica que deve estabelecer critérios para utilização dos recursos e desde que seja para o uso exclusivo da política da infância e da adolescência.	Art. 16, §2º, Resolução 137/2010 do Conanda
Atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o fundo.	Art. 9º, IX, da Resolução nº 137/2010 do Conanda

Proibido	Fundamento legal
Investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência, excetuando-se a situação prevista no art. 16, §2, também da Resolução 137/2010 do Conanda.	Art. 16, §1º, V, da Resolução 137/2010 do Conanda

Fonte: Resoluções nº 137/2010, nº 157/2013 e 194/2017 do Conanda. Elaboração própria.

Materiais de consulta sobre os conselhos e fundos de direitos da criança e do adolescente

Sobre parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, consultar:

- Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente - Apoio à execução de suas funções, da Fundação Abrinq⁷⁶;

Sobre parâmetros para criação e funcionamento dos fundos nacional, estaduais, distrital e municipais dos direitos da criança e do adolescente, consultar:

- Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - *Guia para Mobilização de Recursos da Fundação Abrinq*⁷⁷;
- Site da Confederação Nacional de Municípios sobre o FIA Municipal: <http://www.fia.cnm.org.br/>
- Orientações sobre fundos dos direitos da criança e do adolescente, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁷⁸;

Sobre aplicação dos recursos do fundo com base na Lei 13.019/2014 (MROSC), consultar:

- Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - *Guia para Gestão de Parcerias com Base no MROSC, da Fundação Abrinq*⁷⁹.

4.2. Financiamento por meio de outras fontes

O tema do financiamento das políticas públicas sempre atravessa, como não poderia deixar de ser, a questão das atribuições de cada ente na execução das políticas. No caso do Sistema Socioeducativo, embora estejam previstas na Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase) as atribuições da União⁸¹, dos estados⁸², do Distrito Federal⁸³ e dos municípios⁸⁴, importa destacar que a responsabilidade com o financiamento é compartilhada, sobretudo quando se pensa na materialização da chamada descentralização político-administrativa enquanto diretriz da política de atendimento.

⁷⁷ Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-09/CMDCA-apoio-a-execucao-de-suas-funcoes.pdf>.

⁷⁸ Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-10/FMDCA-mobilizacao-de-recursos.pdf>.

⁷⁹ Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/maio/Guia_Fundos_CNMP_Revisado_encaminhar_1.pdf.

⁸⁰ Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-10/FMDCA-MROSC.PDF>.

⁸¹ Art. 3º da Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase).

⁸² Art. 4º da Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase).

⁸³ Art. 6º da Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase).

⁸⁴ Art. 5º da Lei nº 12.594/2012 (Lei do Sinase).

Nesse sentido, na apresentação de outras fontes de financiamento para a Política Estadual de Atendimento Socioeducativo, cabe o destaque para a função de suplementação financeira que possui a União em relação aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas, conforme previsto no art. 3º, III, da Lei do Sinase.

Desse modo, serão apresentadas neste tópico fontes de financiamento indicadas na Lei do Sinase, além de considerações acerca das possibilidades de financiamento por fontes internacionais com apresentação de caso ilustrativo.

4.2.1 Financiamento por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi criado em 1968 por meio da Lei Federal nº 5.537, possuindo natureza de autarquia⁸⁵ e estando vinculado ao Ministério da Educação (MEC). O FNDE é uma das principais fontes de financiamento da Educação no Brasil, com ações que atravessam todas as etapas de ensino e com recursos que chegam a todos os entes federados.

Com a promulgação da Lei do Sinase, ficou acrescida à Lei do FNDE a possibilidade de financiamento de programas e projetos de educação básica relativos ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Para tanto, a referida lei estipulou quatro requisitos em seu Art. 2º, §3º:

- 1) Aprovação do financiamento por meio de resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE;**
- 2) O ente que solicitar o recurso possuir Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;**
- 3) As entidades de atendimento, vinculadas ao ente federado que solicitar o recurso, terem se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo⁸⁶;**
- 4) O ente federado ter assinado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e ter elaborado o respectivo Plano de Ações Articuladas.**

Observa-se, nesse contexto, que os entes federados têm um papel ativo no acesso aos recursos do FNDE, seja na observância dos requisitos previstos na lei, seja por meio da articulação política para que o Conselho Deliberativo do Fundo elabore as resoluções aptas a disciplinar o repasse dos recursos.

Importa mencionar, nesse sentido, que existe previsão específica na Lei nº 12.513/2011, relativa ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), no sentido de que o

⁸⁵ A definição de autarquia encontra-se no Decreto Lei nº 200/1967, em seu art. 5º, I: "Autarquia – o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada."

⁸⁶ De competência da união, conforme art. 3º, VII, da Lei do Sinase.

programa atenderá, dentre as suas prioridades, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas⁸⁷. Dentre as possibilidades de repasses de recursos do Pronatec, o art. 6º da referida lei autoriza a transferência de recursos financeiros para instituições de ensino das redes públicas estaduais ou municipais, independentemente de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres.

Além do Pronatec, visualizam-se como possibilidade de financiamento de ações educacionais no âmbito do Sistema Socioeducativo os seguintes programas: Projovem Urbano⁸⁸, Programa Brasil Alfabetizado⁸⁹ e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA)⁹⁰. Nesse ponto, destaca-se a necessidade de articulação dos(as) gestores(as) do sistema socioeducativo com os(as) gestores(as) das pastas educacionais, de modo que as ações de educação no âmbito do atendimento socioeducativo estejam alinhadas com as políticas já em andamento em cada ente.

4.2.2 Financiamento por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Criado por meio da Lei Federal nº 7.998/1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) se constitui em fundo especial de natureza contábil. Isso significa que os seus recursos são atrelados à realização de serviços e/ou objetivos, nos termos do art. 71 e seguintes da Lei Federal nº 4.320/64.

O FAT encontra-se vinculado administrativamente ao Ministério do Trabalho e Emprego, tendo como um de seus objetivos o financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico⁹¹. O fundo é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e por entidades governamentais⁹².

Com a promulgação da Lei do Sinase, passou a constar especificamente na regulamentação do FAT a possibilidade de priorização de projetos de entidades integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), o que contempla, portanto, as esferas federal, estadual e municipal. Como requisitos para o recebimento de recursos via FAT, a legislação estabelece dois requisitos em seu art. 19-A:

⁸⁷ Art. 2º, §3º.

⁸⁸ <https://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-educacao-jovens-e-adultos/ps-projovem-urbano>.

⁸⁹ <https://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-educacao-jovens-e-adultos/ps-pba>.

⁹⁰ <https://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-educacao-jovens-e-adultos/ps-peja>.

⁹¹ Art. 10 da Lei Federal nº 7.998/1990.

⁹² Art. 18 da Lei Federal nº 7.988/1990.

1) O ente federado ao qual está vinculada a entidade que solicitar recursos do FAT deve possuir Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;

2) As entidades governamentais e não governamentais que solicitarem recursos do FAT devem ter se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo.

Por se tratar de um fundo que utiliza parcela considerável de seus recursos em benefícios de amplo alcance social, a exemplo do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial⁹³, cabe aos(às) gestores(as) do sistema socioeducativo procederem com uma análise detalhada da sua disponibilidade orçamentária.

Para isso, é importante que o planejamento do sistema esteja alinhado com o previsto em seu respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo, além de ser observada a regulamentação, a nível estadual, de fundo semelhante que receba recursos do FAT, sobretudo objetivando a inserção produtiva e qualificada dos(as) adolescentes e jovens no mercado de trabalho.

Para além do recebimento de recursos do FAT, existe a possibilidade de os estados criarem fundos específicos voltados para a questão do trabalho, de modo a possibilitar a aplicação de recursos em ações em sintonia com as disposições do Sinase. Nesse sentido, cita-se como exemplo o Fundo de Promoção do Trabalho Decente (Funtrad) do Estado da Bahia, criado pela Lei Estadual nº 12.356/2011, o qual possui conselho deliberativo formado por diversos órgãos estatais, prevendo ainda a possibilidade de participação de representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público⁹⁴.

Para mais informações sobre o acesso a recursos do FAT, conferir os seguintes programas:

- Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER): <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-aco-es-2/programas-de-geracao-de-emprego-e-renda-proger/>
- Qualificação Profissional: <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-aco-es-2/qualificacao-profissional/>

⁹³ Na previsão de orçamento para 2023, dos 115,9 bilhões previstos para o FAT, cerca de 70 bilhões serão utilizados nos referidos benefícios.

⁹⁴ Art. 3º, §1º, da Lei nº 12.356/2011.

4.2.3 Financiamento por meio do Fundo Nacional Antidrogas (Funad)

Criado por meio da Lei Federal nº 7.560/1986, o Fundo Nacional Antidrogas (Funad) se caracteriza por ter a destinação de seus recursos vinculada à política sobre drogas. Em seu artigo 5º, a referida lei menciona algumas das possíveis destinações, dentre as quais inclui a possibilidade de financiamento para entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

Assim como o FNDE e o FAT mencionados anteriormente, para o recebimento de recursos do Funad, a lei estabeleceu alguns requisitos em seu art. 5º-A, a seguir expostos:

- 1) O ente federado ao qual está vinculada a entidade que solicitar recursos do Funad deve possuir Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado;**
- 2) As entidades governamentais e não governamentais que solicitarem recursos do Funad devem ter se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo;**
- 3) O projeto apresentado deve observar os pressupostos da Política Nacional sobre Drogas e legislação específica.**

Verifica-se, novamente, que o acesso aos recursos do referido fundo depende sobremaneira da observância dos requisitos pelo ente que deseja financiar ações relacionadas à política sobre drogas. Primordial, portanto, que haja previsão nos respectivos planos de atendimento socioeducativo de planejamento específico de ações relacionadas à referida política, levando-se em consideração necessariamente as previsões da Lei do Sinase, da regulamentação da Rede de Atenção Psicossocial e dos respectivos Planos de Atendimento Socioeducativo quanto ao tema.

4.2.4 Financiamento por meio de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social

Em seu capítulo destinado ao financiamento do Sinase, a Lei nº 12.594/2012 estabeleceu que o sistema será cofinanciado com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além de outras fontes.

No que diz respeito ao orçamento fiscal, encontramos sua previsão no art. 165, §5º, I, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a Lei Orçamentária Anual compreenderá “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder Público”.

Em relação ao orçamento da seguridade social, encontramos sua previsão no art. 165, §5º, III, da Constituição Federal de 1988, também relacionado à Lei Orçamentária Anual, prevendo que esta compreenderá “o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos pelo Poder Público”.

O orçamento da seguridade social engloba especificamente os órgãos, e seus respectivos orçamentos, responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, conforme previsto no art. 195, §2º, da Constituição Federal de 1988.

De maneira geral, a previsão de cofinanciamento do Sinase com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social não garante que os sistemas terão à sua disposição recursos suficientes para o desenvolvimento das políticas necessárias. Isto porque, diferentemente de outras políticas sociais, não há nenhuma espécie de vinculação de aplicação obrigatória de recursos para o Sistema Socioeducativo.

O que deve ser levado em consideração pelos(as) gestores(as) dos sistemas socioeducativos é que, para além da disputa por alocação orçamentária suficiente e planejada oriunda do orçamento fiscal, torna-se necessário incidir diretamente para acessar recursos do orçamento da seguridade social, especificando-se os orçamentos da saúde e da assistência social.

Nesse sentido, a compreensão das normas básicas relacionadas ao financiamento da saúde e da assistência social são fundamentais. Considerando os objetivos do presente guia, neste momento serão apresentadas considerações gerais acerca do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), apresentando exemplos de normativas relacionadas ao financiamento do Sistema Socioeducativo.

4.2.4.1 Fundo Nacional de Saúde (FNS)

O Fundo Nacional de Saúde (FNS) foi instituído ainda em 1969, estando regulado atualmente pelo Decreto Federal nº 3.964/2001. Nessa legislação estão especificadas as fontes de recursos do fundo (art. 2º), bem como a destinação dos referidos recursos (art. 3º).

O FNS é uma das principais fontes de financiamento da saúde no Brasil, com ações que atravessam todos os níveis de saúde e com recursos que chegam a todos os entes federados, guardando relação direta com a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado por meio da Lei nº 8.142/1990.

Em relação ao financiamento das políticas previstas no Sinase, menciona-se expressamente a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em regime de internação e de internação provisória (PNAISARI), que fora regulamentada inicialmente por meio das Portarias nº 1.082/2014 e nº 1083/2014 do Ministério da Saúde, bem como consta das Portarias de Consolidação nº 02/2017 e nº 06/2017, também do Ministério da Saúde.

Especificamente quanto ao acesso de recursos, os entes devem observar, no âmbito da Portaria de Consolidação nº 02/2017, o seu Anexo XVII, que dispõe especificamente sobre a PNAISARI⁹⁵. O passo a passo para acessar o incentivo financeiro está previsto no art. 24 e seguintes do referido anexo, a seguir expostos:



Art. 24. *O ente federativo responsável pela gestão das ações de atenção integral à saúde dos adolescentes em situação de privação de liberdade fará jus a **incentivo financeiro de custeio**, que será instituído e pago pelo Ministério da Saúde, para o desenvolvimento dessas ações junto às unidades socioeducativas de **internação, internação provisória e semiliberdade**. (Origem: PRT MS/GM 1082/2014, Art. 24)*

Parágrafo Único. *O incentivo financeiro de custeio de que trata o "caput" será instituído e regulamentado em ato específico do Ministro de Estado da Saúde e repassado em **parcelas mensais e iguais pelo Fundo Nacional de Saúde para o Fundo de Saúde do ente** federativo beneficiário. (Origem: PRT MS/GM 1082/2014, Art. 24, Parágrafo Único)*

Art. 25. *Para habilitar-se ao recebimento do incentivo financeiro de custeio para os entes federativos responsáveis pela gestão das ações de atenção integral à saúde dos adolescentes em situação de privação de liberdade, o ente federativo interessado deverá atender às disposições do **Anexo XVII**, que redefine a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI), e apresentar à CGSAJ/DAPES/SAS/MS os seguintes documentos: (Origem: PRT MS/GM 1083/2014, Art. 3º)*

I – Plano Operativo elaborado conforme modelo constante do Anexo 2 do Anexo XVII; e (Origem: PRT MS/GM 1083/2014, Art. 3º, I)

II – Plano de Ação Anual elaborado conforme modelo constante do Anexo 3 do Anexo XVII. (Origem: PRT MS/GM 1083/2014, Art. 3º, II)

⁹⁵ Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017.html.

O Plano Operativo e o Plano de Ação Anual são documentos orientadores para a execução das fases de implementação da PNAISARI, assim como para o repasse de recursos, monitoramento e avaliação. **O Plano Operativo mencionado no inciso I do caput deverá ser encaminhado à Comissão Intergestora Bipartite (CIB), instância de articulação entre gestor(a) estadual e os(as) gestores(as) municipais no âmbito da Gestão do Sistema Único de Saúde, e, quando couber, à Comissão Intergestora Regional (CIR) para ciência, e deve ser aprovado pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, antes de ser enviado à Coordenação Geral da Saúde de Adolescentes e Jovens (CGSAJ) do Ministério da Saúde (art. 25, § 1º e § 2º).**

Segundo a portaria, o Plano Operativo e o Plano de Ação Anual deverão ser encaminhados à CGSAJ por meio físico, pelos correios. A CGSAJ avaliará se o Plano Operativo e o Plano de Ação Anual estão corretos e atendem as exigências do PNAISARI, podendo aprová-los ou não. Uma vez aprovada a documentação, será publicado ato específico do Ministro de Estado da Saúde com a relação dos entes federativos contemplados, as unidades socioeducativas beneficiadas e os valores que serão repassados mensalmente para cada unidade socioeducativa (art. 26).

Já a Portaria de Consolidação nº 06/2017⁹⁶ especifica as normas sobre financiamento e transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do SUS, dentre os quais está incluída a PNAISARI. Em sua Seção V, art. 129 ao art. 134, a referida portaria detalha a forma de repasse, apresentando, dentre outras coisas, os valores a serem repassados (art. 130), utilização de eventuais sobras (art. 131) e hipóteses de devolução de valores (art. 132).

4.2.4.2 Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

O Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) foi instituído pela Lei nº 8.742/1993, também conhecida por Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a qual disciplina de forma geral a assistência social no Brasil.

O FNAS é um dos principais mecanismos de financiamento das políticas de assistência social no Brasil, estando as suas fontes de recursos e a destinação destes disciplinadas na LOAS.

Além de prever a necessidade de cofinanciamento das políticas de assistência social por todos os entes, a LOAS prevê que, para fazerem jus aos repasses do FNAS, os entes federados devem necessariamente garantir o funcionamento do Conselho de Assistência Social e do Fundo de Assistência Social, além de disporem de Planos de Assistência Social.

⁹⁶ Disponível em: http://www.portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria_Consolidacao_6_28_SETEMBRO_2017.pdf.

Não há previsão específica de vinculação de recursos ou de priorização de financiamento para o Sinase na LOAS, mas sabe-se que seus recursos são fundamentais nas políticas específicas do sistema. Exemplo disso encontra-se na Resolução nº 3/2018 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)⁹⁷, na qual foram pactuados critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (Paefi) e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

A referida resolução estipula em seu art. 2º quais entes são elegíveis para o cofinanciamento via FNAS⁹⁸, os quais devem observar as demais estipulações da resolução quanto a requisitos para repasses (art. 3º), monitoramento (art. 4º) e financiamento (art. 6º). No que tange aos requisitos para repasses, apenas a título de exemplificação, a resolução estipula que, além de observar os critérios definidos no art. 2º, os entes devem preencher termo de aceite a ser disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), além da necessidade de haver pactuação quanto à oferta no Conselho de Assistência Social do ente.

Destaca-se, por fim, a menção, no art. 5º da resolução, da necessidade de os estados realizarem apoio técnico e o monitoramento das unidades, reforçando a ideia de cooperação exposta na Lei do Sinase na consecução das políticas socioeducativas.

Recomenda-se, nesse sentido, que as pastas responsáveis pela política de atendimento socioeducativo e política de assistência social, bem como os conselhos de direitos da criança e do adolescente e da assistência social estejam articulados de modo a possibilitar a captação dos referidos recursos, planejando sua aplicação e buscando outras possibilidades que se apresentem no âmbito do orçamento da seguridade social.

4.2.5 Financiamento por meio de fontes internacionais

O financiamento de ações nos Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo por meio de fontes internacionais pode se dar de diferentes formas. No entanto, como o foco do presente guia está nas ações gerenciadas pelos entes estatais, sobretudo àquelas planejadas com base em seus respectivos Planos de Atendimento Socioeducativo, serão trabalhadas as possibilidades que, minimamente, estejam alinhadas com o referido planejamento.

De toda sorte, rememora-se a possibilidade de financiamento via Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), o qual deverá prever anualmente um percentual de recursos exclusivos para utilização no Sistema de Atendimento Socioeducativo respectivo.

⁹⁷ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores-1>.

⁹⁸ Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/termoaceite/paefi_mse2018/documentos/Resolu%C3%A7%C3%A3oCIT3-2018.pdf.

Desse modo, menciona-se especificamente a possibilidade de financiamento do FDCA por meio de contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais, prática esta que dependerá ativamente de estudos, planejamento e articulações promovidas pelos respectivos conselhos de direitos e entes estatais.

Outra possibilidade de acesso a recursos de fontes internacionais para financiamento dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo consiste nas chamadas operações de crédito⁹⁹. Essas operações têm os seus limites e condições definidos pelo Senado Federal, conforme disposto no art. 52, VII e VIII, da Constituição Federal de 1988.

Atualmente, os entes que objetivam contratar operações de crédito devem observar o disposto no art. 32 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além das Resoluções nº 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal. As solicitações dos entes devem ser formalizadas por meio de um Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), além de ser previamente autorizado por lei aprovada no Poder Legislativo local.

Como não cabe no presente documento destrinchar o passo a passo das referidas operações¹⁰⁰, importa o registro de que todo o trâmite é regulado e acompanhado pelo governo federal, que autorizará o acesso a crédito internacional após a análise de todos os requisitos necessários previstos em legislação específica¹⁰¹.

O que releva consignar neste momento é que o equilíbrio fiscal do ente solicitante é condição básica para que o financiamento do Sistema de Atendimento Socioeducativo seja feito de maneira sustentável e planejada. De modo a tornar mais didático esse tópico, optou-se por apresentar caso prático de financiamento, a seguir exposto.

Em setembro de 2020, o Estado do Ceará obteve autorização da Assembleia Legislativa, por meio da Lei Estadual nº 17.272/2020, para contratar financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tendo sido estabelecido o limite máximo de US\$ 52.1560.000,00¹⁰². Os recursos oriundos da operação de crédito estão voltados para o financiamento do Programa Integrado de Prevenção e Redução de Violência (PreVio)¹⁰³.

⁹⁹ Conforme definição: compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios (receitas de operações de crédito) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (operação de crédito por antecipação de receita). A operação de crédito pode ser utilizada como fonte de recurso para créditos adicionais.

¹⁰⁰ Para tanto, conferir o documento Manual para Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:45005.

¹⁰¹ O ente deve observar os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e das Resoluções nº 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal.

¹⁰² Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/7459-lei-n-17-272-04-09-2020-d-o-04-09-20>.

¹⁰³ Para mais informações sobre o PreVio, acessar: <https://www.vicegov.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2020/10/%E2%80%A2-FORTAL-Apresentac%CC%A7a%CC%83o-PreVio.pdf>

O programa apresenta como objetivo geral a atuação governamental na realização de ações de prevenção social e segurança pública, na perspectiva de redução de vulnerabilidades e de violências, no prazo de cinco anos, para públicos específicos, como: crianças, jovens, adolescentes gestantes, **programa de acompanhamento pós-cumprimento de medida socioeducativa**, população LGBT e mulheres em situação de violência¹⁰⁴. O PreVio tem três componentes, estando o Sistema Socioeducativo incluído no componente relacionado a “prevenção da reincidência infracional e proteção à pessoa”.

No programa, constam ainda objetivos específicos relacionados ao Sistema Socioeducativo, especificamente de “fortalecer as ações de atendimento socioeducativo em consonância com o SINASE” e o “fortalecimento e apoio aos jovens egressos das unidades de internação e meio aberto”.

As informações básicas da operação de crédito podem ser acessadas diretamente pelo Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem)¹⁰⁵. Especificamente em relação ao PreVio, a contratação foi realizada junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sendo o valor total estipulado à época em mais de 281 milhões de reais, considerando-se o câmbio registrado no período¹⁰⁶.

Importante destacar a forma como o PreVio se materializou na Lei Orçamentária Anual de 2021, com nove ações, as quais somadas previram um investimento de aproximadamente R\$ 6.7 milhões¹⁰⁷.

Observa-se, desse modo, que o financiamento internacional via BID oportunizou o aporte de recursos diretamente no Sistema Socioeducativo, com ações que indicam para um modelo de fortalecimento do atendimento socioeducativo sob um paradigma de proteção integral, a exemplo da previsão de implantação de um programa de apoio pós-cumprimento de medida, investimento em formação profissional e em processos educativos permanentes. Evidentemente, a implantação do programa deve ser objeto de monitoramento e garantir mecanismos de participação de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos.

Por fim, importa destacar, nesse cenário de captação de recursos por fontes internacionais, que, para a verificação da viabilidade do empréstimo, é solicitado ao ente que informe se o programa objeto da operação consta na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA), demonstrando a importância de se compreender o ciclo orçamentário, conforme disposto ao longo do guia. Cabe ao ente, dessa forma, realizar profundo estudo sobre as condições de empréstimo ofertadas

¹⁰⁴ Disponível em: <https://www.vic.gov.br/wp-content/uploads/sites/4/2020/10/%E2%80%A2-FORTAL-Apresentac%CC%A7a%CC%83o-PreVio.pdf> (p. 3).

¹⁰⁵ Disponível em: https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/manter_pvl/pvl_registra_contratacao_list.jsf.

¹⁰⁶ Especificamente em relação ao PreVio, deve ser buscado o Processo nº 17944.100015/2021-52, considerando-se que o estado do Ceará tem diversas outras operações de crédito constantes no Sadipem.

¹⁰⁷ Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2021/01/LOA-2021-Volume-II-Tomo-II.pdf> (p. 596).

pelas instituições financeiras internacionais, analisando a sua pertinência com os objetivos traçados em seu planejamento, bem como os impactos da contratação em seu equilíbrio fiscal.

Apenas a título informativo, no ano de 2022, as principais instituições financeiras internacionais buscadas pelos entes brasileiros foram o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata¹⁰⁸, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁰⁹, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)¹¹⁰, *New Development Bank*¹¹¹ e Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)¹¹².

¹⁰⁸ Acessar: <https://www.fonplata.org/pt/institucional/nossa-historia>.

¹⁰⁹ Acessar: <https://www.iadb.org/pt>.

¹¹⁰ Conhecido amplamente como Banco Mundial. Acessar: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>.

¹¹¹ Acessar: <https://www.ndb.int/>.

¹¹² Acessar: <https://www.caf.com/pt/>.



**DESAFIOS ORÇAMENTÁRIOS
PARA A POLÍTICA ESTADUAL
DE ATENDIMENTO
SOCIOEDUCATIVO**

5

DESAFIOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A POLÍTICA ESTADUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

O presente capítulo busca sistematizar os desafios orçamentários para o adequado funcionamento da política estadual de atendimento socioeducativo, ao tempo que sugere recomendações para que tais empecilhos deixem de existir e, por conseguinte, a política funcione, em termos orçamentários, em sua plenitude.

5.1. Ausência de padronização nas ações orçamentárias e de metodologia de contabilização dos custos de manutenção da política de atendimento socioeducativo

Os orçamentos estaduais voltados para a política de atendimento socioeducativo não consolidam todas as ações referentes à política das diversas secretarias em um único documento, de modo que se dificulta a identificação de quais atividades e projetos pertencem à política e, por consequência, o seu custo de manutenção.

Diante disso, sugere-se, nos anexos da Lei Orçamentária Anual, a especificação de todas as ações voltadas para a política de atendimento socioeducativo.

5.2. Inexecução ou execução orçamentária insatisfatória

A fixação de valores no orçamento é etapa necessária, mas não suficiente para a concretização de uma política pública. É necessário, portanto, a execução integral dos valores inicialmente previstos. Nesse sentido, sugere-se que os(as) gestores(as) diligenciem para que na LDO seja estabelecido um limite mínimo de execução orçamentária para a política de atendimento socioeducativo.

5.3. Contingenciamentos orçamentários

Com exceção das despesas relativas à folha de pagamentos dos profissionais e aposentadorias, as despesas da política de atendimento socioeducativo são discricionárias, ou seja, sujeitas aos contingenciamentos e, portanto, à descontinuidade da política. Nesse sentido, sugere-se

que os(as) gestores(as) diligenciem para que na LDO a política em epígrafe integre o rol de políticas cujo contingenciamento é vedado.

5.4. Instrumentos de planejamento em dissonância com os planos estaduais de atendimento socioeducativo

O PPA deve contemplar os planos decenais de modo que a execução das metas esteja vinculada à efetivação dos gastos, previstos pelo orçamento anual. Ou seja, deve incorporar as diretrizes, objetivos e metas do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo de modo que, para cada programa e ação disposta no PPA, sejam definidos recursos específicos para a sua efetivação, garantindo, dessa forma, a viabilidade e exequibilidade do plano de atendimento socioeducativo.



MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E AS DEFINIÇÕES DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

6**MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E AS DEFINIÇÕES DO CICLO ORÇAMENTÁRIO**

Conforme amplamente afirmado no presente Guia, os instrumentos de planejamento, apesar de suas acepções técnicas, são essencialmente políticos, visto que expressam a materialização das definições e preferências políticas do governo. Por consequência, o ciclo orçamentário também se apresenta como disputa política em todas as suas fases. Nesse sentido, o monitoramento do ciclo orçamentário é imprescindível, pois somente por meio dele é possível assegurar que uma política pública seja concretizada, ou seja, que haja consonância, ainda que pontual, entre ação do governo e demanda da sociedade.

Importante salientar que o monitoramento, além de instrumento de pressão política, possibilita o acompanhamento das metas físicas e financeiras das políticas públicas e, fundamentalmente, se os recursos fixados inicialmente nos orçamentos estão sendo aplicados em sua totalidade, ou seja, se o planejamento está sendo respeitado.

Ressalta-se, ainda, que, com as informações extraídas a partir do monitoramento, é possível avaliar se os recursos destinados a determinada política pública são suficientes, além de verificar se a política está atingindo seus objetivos.

Assim, verifica-se que processos de monitoramento e avaliação são fundamentais para a concretização da política pública e correção de eventuais equívocos ou ineficiências.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente guia foi fornecer subsídios para que gestores(as) públicos(as) com atuação nas políticas socioeducativas possam ter uma visão geral acerca do funcionamento do orçamento público e os meios de captação de recursos para essa política. Longe de pretender esgotar os temas tratados, a própria essência de um guia está em apontar rumos que possam contribuir no fortalecimento das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência, tendo como recorte específico as políticas de atendimento socioeducativo.

Entende-se que os elementos apresentados ao longo do trabalho podem contribuir com a atividade planejadora dos entes. A compreensão do ciclo do orçamento público, especialmente por meio do PPA, LDO e LOA, uma vez alinhada com o Planejamento Setorial expresso nos Planos de Atendimento Socioeducativo, só tem a fortalecer a efetivação do princípio da proteção integral aplicado aos(as) adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Para além da compreensão do funcionamento das chamadas Leis Orçamentárias, o guia destacou a importância de se conhecer opções de financiamento que possam fortalecer as políticas já em curso ou até mesmo promover a implantação de políticas elaboradas a partir de amplo debate técnico. Cita-se, nesse ponto, as elaborações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) relacionadas ao atendimento integrado dos(as) adolescentes por meio do NAI, bem como a sistemática de acompanhamento de adolescentes por meio de ações pós-cumprimento de medida socioeducativa.

Somente o esforço conjunto dos atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) pode de fato materializar as políticas idealizadas no ECA e na Lei do Sinase. Isso inclui a atuação da sociedade civil organizada, dos conselhos de direitos, do Conselho Tutelar, dos Poderes Executivos e Legislativo e dos demais atores do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública). A compreensão do orçamento público por parte desses(as) agentes é um passo inicial, mas essencial nessa caminhada de efetivação de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA. **Proposta Orçamentária 2023**. Salvador: Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, 2023. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/PLOA-2023-Volume-II.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jan. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm. Acesso em: 7 fev. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, 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 em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.019-2014?OpenDocument. Acesso em: 6 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.069-1990?OpenDocument. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lcp%20101-2000?OpenDocument. Acesso em: 8 fev. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 9ª Edição. Brasília: 2022. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e Outros Repasses.** 6ª Edição. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/copy_of__Convnios_e_outros_repasses_6_edio.pdf.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Substitutivo ao Projeto de Lei.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023.

CEARÁ. **Plano Plurianual 2020-2023.** Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2019. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/01/REVISAO-PPA-2020-2023-VOLUME-I-1.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

CNM – Confederação Nacional dos Municípios. **Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil 2019.** Brasília, DF: CNM, 2019. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudo_Fundos%20dos_Direitos_da_Crianca_e_do_Adolescente_no_Brasil_2019.pdf. Acesso em: 5 out. 2020.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: CNMP, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/maio/Guia_Fundos_CNMP_Revisado_encaminhar_1.pdf. Acesso em: 7 abr. 2020.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Informe sobre as Medidas Provisórias adotadas em relação ao Brasil**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf. Acesso em: 1 ago. 2022.

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução 157, de 27 de março de 2013**. Revoga o art. 7º da Resolução n.º 137, de 21 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: CONANDA, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/7575>. Acesso em: 10 mar. 2013.

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/8096>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ESPÍRITO SANTO. **PPA 2020/2023**. Vitória: Secretaria de Economia e Planejamento, 2019. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2023>. Acesso em: 13 mar. 2023.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **A queda das internações de adolescentes a quem se atribui ato infracional**. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/23-anuario-2022-a-queda-das-internacoes-de-adolescentes-a-quem-se-atribui-ato-infracional.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas** – teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

MARANHÃO. **Diário Oficial, 2 de agosto de 2022**. São Luís: Poder Executivo, 2022. Disponível em: https://www.seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/LDO_para_2023.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária: teoria e questões**. 3ª ed. São Paulo: Método Forense, 2012.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2020-2023**. Belo Horizonte: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2019. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/planejamento/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/plano-plurianual-de-acao>. Acesso em: 13 mar. 2023.

PARÁ. **Orçamento geral do estado 2023**. Belém: Secretaria de Planejamento e Administração, 2023. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/VOLUME-II-OGE-2023.pdf>. Acesso em: 13 MAR. 2023.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PERNAMBUCO. **PPA – PLANO PLURIANUAL 2020-2023**. Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2019. Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/HPPBaMpJ9YhTRMa>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SADECK, Francisco. Orçamento público e fundos dos direitos da criança e do adolescente. In: ASSIS, Simone Gonçalves et al. (org.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 22 ago. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Plano Plurianual 2020-2023**. São Paulo: Secretaria da Fazenda e Planejamento, 2019. Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/ppa/PPA-2020-2023-Vol-I.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras, 2001.

FICHA TÉCNICA

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)

Juízes auxiliares da Presidência

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador); Edinaldo César Santos Junior; João Felipe Menezes Lopes; Jônatas dos Santos Andrade; Karen Luise Vilanova Batista de Souza

Equipe

Alcineide Moreira Cordeiro; Alessandra Amâncio; Alexandre Padula Jannuzzi; Alisson Alves Martins; Ana Clara Rodrigues da Silva; Anália Fernandes de Barros; Andrea Vaz de Souza Perdigão; Ane Ferrari Ramos Cajado; Camila Curado Pietrobelli; Camilo Pinho da Silva; Carolina Castelo Branco Cooper; Caroline Xavier Tassara; Carolini Carvalho Oliveira; Danielle Trindade Torres; Emmanuel de Almeida Marques Santos; Flavia Cristina Piovesan; Helen dos Santos Reis; Jehn Tupinambá Karipuna Monteiro; Jessica Sales Lemes; Joaquim Carvalho Filho; João Pedro Figueiredo dos Reis; Joseane Soares da Costa Oliveira; Karla Cariz Barreira Teodosio; Karla Marcovecchio Pati; Larissa Lima de Matos; Liana Lisboa Correia; Lino Comelli Junior; Luiz Victor do Espírito Santo Silva; Mariana Py Muniz; Melina Machado Miranda; Nayara Teixeira Magalhães; Natália Faria Resende Castro; Renata Chiarinelli Laurino; Roberta Beijo Duarte; Saôry Txheska Araújo Ferraz; Sirlene Araujo da Rocha Souza; Thais Gomes Ferreira; Valter dos Santos Soares; Wesley Oliveira Cavalcante

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Unidade de Gestão de Projetos (UGP)

Gehysa Lago Garcia; Mayara Sena; Michelle Souza; Paula Bahia Gontijo; Thais de Castro de Barros; Thessa Carvalho

Equipe Técnica

Coordenação-Geral

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Alisson Alves Martins; Alexandre Lovatini Filho; Amanda Pacheco Santos; Ana Virgínia Cardoso; Anália Fernandes de Barros; André Zanetic; Apoena de Alencar Araripe Pinheiro; Bernardo da Rosa Costa; Bruna Milanez Nascimento; Bruna Nowak; Edson Orivaldo Lessa Júnior; Erineia Vieira Silva; Fernanda Coelho Ramos; Phillipe de Freitas Campos; Francisco Jorge H. Pereira de Oliveira; Gustavo Augusto Ribeiro Rocha; Gustavo Carvalho Bernardes; Gustavo Coimbra; Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães; Isis Capistrano; Jamil Oliveira de Souza Silva; José Lucas Rodrigues Azevedo; Karla Bento Luz; Klícia de Jesus Oliveira; Leonam Francisco Toloto Bernardo; Leonardo Sangali Barone; Lidia Cristina Silva Barbosa; Lidiani Fadel Bueno; Liliane Silva; Livia Dias Jacome Reis; Livia Soares Jardim; Luciana da Silva Melo; Marcela Elena Silva de Moraes; Mariana Cristina Zampieri; Mayara Miranda; Mário Henrique Ditticio; Natália Caruso Theodoro Ribeiro; Nataly Pereira Costa; Natasha Holanda Cruz; Neylanda de Souza Cruz; Paulo Henrique Barros de Almeida; Pedro Zavitoski Malavolta; Polliana Andrade e Alencar; Renata Alyne de Carvalho; Renata de Assumpção Araújo; Semilla Dalla Lasta de Oliveira; Sérgio Coletto; Thandara de Camargo Santos; Valter dos Santos Soares; Vivian Delácio Coelho; Wallysson José Fernandes Júnior; Walter Vieira Sarmento Júnior; Wesley Alberto Marra; Yasmin Batista Peres

Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Janaina Homerin; Izabella Lacerda Pimenta; Julia Faustina Abad; Priscila Coelho; Manuela Abath Valença; Zuleica de Araújo

Eixo 2

Fernanda Machado Givisiez; Nadja Furtado Bortolotti; Eduarda Lorena de Almeida; Dillyane de Sousa Ribeiro; Iasmim Baima Reis; Sara de Souza Campos

Eixo 3

Felipe Athayde Lins de Melo; Pollyanna Bezerra Lima Alves; Francine Machado de Paula; Ítalo Barbosa Lima Siqueira; Natália Ribeiro; Sandra Regina Cabral de Andrade; Mariana Nicolau Oliveira; Olívia Maria de Almeida

Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Alexandra Costa; Hely Firmino de Sousa; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho; Alef Batista Ferreira; Alexandre Oliveira Silva; Alison Adalberto Batista; Alisson Lopes de Sousa Freitas; Amanda Sanches Daltro de Carvalho; Ana Rita Reis e Rocha; Anderson Paradelas R. Figueiredo; André Moreira; Andréa Letícia Carvalho Guimarães; Ângela Christina Oliveira Paixão; Ângela Cristina Rodrigues; Angélica Leite de Oliveira Santos; Antônio Rodrigues Pinto Jr. ; Áulus Diniz Barros; Benício Ribeiro da Paixão; Carlos Augusto Gurgel de Sousa; Clara Brigitte Rodrigues Monteiro; Cledson Alves Junior; Cleide Cristiane da Silva; Cristiano Nascimento Pena; Denys de Sousa Gonçalves; Edilene Ferreira Beltrão; Elaine Venâncio Santos; Elenilson Chiarapa; Felipe Carolino Machado; Fernanda de Souza Carvalho Oliveira; Fernanda Rocha Falcão Santos; Flávia Franco Silveira; Gildo Joaquim de Alves de A. Rêgo; Gustavo Ferraz Sales Carneiro; Heiner de Almeida Ramos; Humberto Adão de Castro Júnior; Jean Carillo Jardim Costa; Jeferson da Silva Rodrigues; Jéssika Braga Petrílio Lima; João Batista Martins; Jorge Lopes da Silva; Josiane do Carmo Silva; Jucinei Pereira dos Santos Júnior; Leandro Souza Celes; Leonardo dos Reis Aragão; Leonardo Lucas Ribeiro; Lian Carvalho Siqueira; Lidiani Fadel Bueno; Ligiane Fernanda Gabriel; Luciana Gonçalves Chaves; Lunna Luz Costa; Marcel Phillipe Fonseca; Marcelo de Oliveira Saraiva; Marcelo Pinheiro Chaves; Marcelo Ramillo; Maria Tereza Alves; Martina Bitencourt; Martina Hummes Bitencourt; Matias Severino Ribeiro Neto; Moacir Chaves Borges; Neidijane Loiola Neto; Patrícia Castilho da Silva Ciocari; Paulo Henrique Barros de Almeida; Rafael Ramos; Raquel Almeida Oliveira Yoshida; Régis Paiva; Reryka Rubia Silva; Roberto Marinho Amado; Rodrigo de Santis Vieira; Rodrigo Louback Adame; Roger Araújo Gonçalves Ferreira; Rogerio Martins de Santana; Rose Marie Santana Silva; Simone Rodrigues Levenhagem; Tamiz Lima Oliveira; Tarcia de Brito; Thais Barbosa Passos; Torquato Barbosa de Lima; Valessio Soares de Brito; Vanessa Branco; Wellington Fragoso de Lira; Yuri Bispo

Coordenações Estaduais

Adriana Raquel (GO); Camila Belinaso (RS); Cláudia Gouveia (MA); Daniela Bezerra Rodrigues (RN); Daniele Rebouças (MT); Fernanda Nazaré Almeida (PA); Flávia Ziliotto (PR); Higor Cataldo (AP); Isabela Cunha (SE); Jackeline Freire Florêncio (PE); Juliana Marques Resende (MS); Luanna Marley (AM); Lucas Pereira de Miranda (MG); Lucilene Mol (ES); Mariana Cavalcante de Moura (PI); Mariana Leiras (RJ); Pâmela Dias Villela Alves (AC); Thabada Almeida (PB)

PRODUTOS DE CONHECIMENTO

Publicações editadas nas séries Fazendo Justiça e Justiça Presente

PROPORCIONALIDADE PENAL (EIXO 1)

Coleção Alternativas Penais

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade
- Guia de Formação em Alternativas Penais V - Medidas Protetivas de Urgência e demais ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil
- Levantamento Nacional Sobre a Atuação dos Serviços de Alternativas Penais no Contexto da Covid-19
- 3º Fórum Nacional de Alternativas Penais (FONAPE) - Encarceramento em Massa e Alternativas à Prisão: 30 anos das Regras de Tóquio das Nações Unidas

Coleção Monitoração Eletrônica

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça
- Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil
- Sumário Executivo Monitoração Eletrônica Criminal: evidências e leituras sobre a política no Brasil

Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia (sumários executivos em português / inglês / espanhol)
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e Tribunais (Handbook on Handcuffs and Other Instruments of Restraint in Court Hearings) (sumários executivos – português / inglês / espanhol)
- Caderno de Dados I – Dados Gerais sobre a Prisão em Flagrante durante a Pandemia de Covid-19

- Cadernos de Dados II – Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas
- Manual de Arquitetura Judiciária para a Audiência de Custódia

Coleção Central de Regulação de Vagas

- Central de Regulação de Vagas: Manual para a Gestão da Lotação Prisional
- Folder Central de Regulação de Vagas

Materiais informativos

- Cartilha Audiência de Custódia: Informações Importantes para a Pessoa Presa e Familiares
- Relatório Audiência de Custódia: 6 Anos

UNODC: Manuais de Justiça Criminal – Traduções para o português

- Manual de Princípios Básicos e Práticas Promissoras sobre Alternativas à Prisão
- Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa

SOCIOEDUCATIVO (EIXO 2)

- Caderno I – Diretrizes e Bases do Programa – Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade
- Caderno II – Governança e Arquitetura Institucional – Guia para Programa de acompanhamento a adolescentes pós-cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade
- Caderno III – Orientações e Abordagens Metodológicas – Guia para Programa de acompanhamento a adolescentes pós-cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade
- Reentradas e Reiteraões Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros
- Manual sobre Audiências Concentradas para Reavaliação das Medidas Socioeducativas de Semiliberdade e Internação
- Manual Resolução CNJ 367/2021 – A Central de Vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
- Manual para Incidência da Temática do Tráfico de Drogas como uma das Piores Formas de Trabalho Infantil
- Manual Recomendação nº 87/2021 – Atendimento inicial e integrado a adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional
- Manual para Incidência da Temática do Tráfico de Drogas como uma das Piores Formas de Trabalho Infantil
- Manual Resolução CNJ 77/2009 – Inspeções Judiciais em unidades de atendimento socioeducativo
- Manual de Orientação Técnica para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativos
- Guia para Preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeção em Unidades e Programas Socioeducativas (Cniups) - (Meio Fechado)

CIDADANIA (EIXO 3)

Coleção Política para Pessoas Egressas

- Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais
- Começar de Novo e Escritório Social: Estratégia de Convergência
- Guia para monitoramento dos Escritórios Sociais
- Manual de organização dos processos formativos para a política nacional de atenção às pessoas egressas do sistema prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais IV: Metodologia de Enfrentamento ao Estigma e Plano de Trabalho para sua Implantação
- Guia Prático de Implementação da Rede de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional – Raesp

Coleção Política Prisional

- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões
- Os Conselhos da Comunidade no Brasil

Coleção Políticas de Promoção da Cidadania

- Cartilha de direitos das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional

SISTEMAS E IDENTIFICAÇÃO CIVIL (EIXO 4)

- Manual de instalação e configuração do software para coleta de biometrias – versão 12.0
- Manual de Identificação Civil e Coleta Biométrica
- Manual de Identificação Civil e Coleta Biométrica nas Unidades Prisionais
- Folder Documento Já!
- Guia On-line com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU

GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS (EIXO 5)

- Manual Resolução nº 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas Acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade

- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da Covid-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I
- Relatório de Monitoramento da Covid-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II
- Manual Resolução nº 348/2020 – Procedimentos relativos a pessoas LGBTI acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade
- Relatório Calculando Custos Prisionais – Panorama Nacional e Avanços Necessários
- Manual Resolução nº 369/2021 – Substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência
- Projeto Rede Justiça Restaurativa – Possibilidades e práticas nos sistemas criminal e socioeducativo
- Pessoas migrantes nos sistemas penal e socioeducativo: orientações para a implementação da Resolução CNJ nº 405/2021
- Comitês de Políticas Penais – Guia prático para implantação
- Diálogos Polícias e Judiciário – Diligências investigativas que demandam autorização judicial
- Diálogos Polícias e Judiciário – Incidências do Poder Judiciário na responsabilização de autores de crimes de homicídio: possibilidades de aprimoramento
- Diálogos Polícias e Judiciário – Participação de profissionais de segurança pública em audiências judiciais na condição de testemunhas
- Diálogos Polícias e Judiciário – Perícia Criminal para Magistrados
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Alternativas Penais: medidas cautelares diversas da prisão
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Alternativas Penais: penas restritivas de direitos, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da pena
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder A Lei Maria da Penha e as medidas protetivas de urgência
- Diálogos Polícias e Judiciário – Folder Monitoração Eletrônica
- Pessoas LGBTI no Sistema Penal – Cartilha para implementação da Resolução CNJ 348/2020
- Pessoas LGBTI no Sistema Socioeducativo – Cartilha para implementação da Resolução CNJ 348/2020



Acesse o código QR
e conheça outras
publicações do Programa
Fazendo Justiça



FAZENDO JUSTIÇA



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

