



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA



**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE  
(CAOCA)**  
**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE PROTEÇÃO À  
MORALIDADE ADMINISTRATIVA  
(CAOPAM)**

**INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA Nº 01/2021**

**Assunto:** Atuação do MP no período de elaboração das leis orçamentárias e a fiscalização da destinação privilegiada de recursos para as políticas públicas da infância e juventude. Importância do planejamento de ações e recursos para o enfrentamento das vulnerabilidades e riscos potencializados com a crise econômica e social decorrente da pandemia da COVID19.

O Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente (**CAOCA**) e o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção à Moralidade Administrativa (**CAOPAM**), com fundamento no art.46, inciso II, da Lei Complementar nº 11, de 18/01/96, e na condição de integrantes do Grupo de Trabalho para acompanhamento das ações de enfrentamento ao novo coronavírus (SARS-coV-2), instituído pelo Ato nº 220/2020, **resolvem**, em atenção ao teor da Recomendação nº 002/2020 – GPGJ, da lavra da Exm<sup>a</sup> Procuradora-Geral de Justiça, publicada no DJe 19/03/2020, emitir a presente **Informação Técnico-Jurídica**, no intuito de auxiliar os órgãos de execução com atuação na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.



## I. OBJETO

Trata-se de Informação Técnico-Jurídica acerca da importância da atuação do Ministério Público no acompanhamento da elaboração das leis orçamentárias, tendo em vista a necessidade de fiscalização da destinação privilegiada de recursos para as políticas públicas da infância e juventude, contemplada no artigo 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, destacando-se, no atual cenário, a importância do planejamento de recursos públicos para o enfrentamento, nos próximos anos, das demandas sociais agravadas pela crise econômica e sanitária da Covid-19.

Relevante destacar que as informações técnico-jurídicas emitidas pelos Centros de Apoio têm o escopo de auxiliar os órgãos de execução no exercício das suas atribuições, objetivando, também, a uniformização de procedimentos e entendimentos no âmbito interno do MPBA, sendo destinadas apenas aos seus membros, sem qualquer caráter vinculativo, respeitando-se integralmente o princípio da independência funcional.

## II. ORÇAMENTO PÚBLICO

São variadas as definições para **orçamento público** dentre os doutrinadores<sup>1</sup>, pretendendo-se, por ora, enfatizar a sua compreensão como um instrumento para a gestão de recursos de forma planejada e transparente, visando a consecução dos fins do Estado, ou seja, o atendimento das necessidades da comunidade, almejando o bem-estar social.

É sabido que os recursos financeiros à disposição dos entes públicos, em regra, são escassos para atender satisfatoriamente a todas as necessidades

---

<sup>1</sup> Por **Aliomar Baleeiro**: Ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (Uma introdução à ciência das finanças, 15 ed., revisada e atualizada por Djalma Campos. Rio de Janeiro:Forense,2001, p.411).

Por **João Eudes Bezerra Filho**: Ferramenta legal de planejamento do Estado onde são apresentadas as receitas previstas e despesas fixadas que serão realizadas pelo ente, em um determinado período, objetivando a execução de programas de governo (manutenção e investimentos), bem como as transferências legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos decorrentes da atividade estatal (Contabilidade pública: teoria, técnica da elaboração de balanços e questões, 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p.5).

Por **João Batista Fortes de Souza Pires**: É um processo de planejamento contínuo e dinâmico de que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para determinado período. O orçamento abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos projetos estabelecidos nos planos e programas de governo (Contabilidade pública. Brasília: Franco&Fortes, 1996, p.55).



coletivas, de modo que se faz imprescindível a priorização de ações e a utilização racional dos recursos disponíveis, de modo a alcançar o melhor resultado no enfrentamento dos problemas sociais e econômicos diagnosticados em cada período de gestão governamental.

Em consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, a Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao estabelecer normas de finanças públicas, ressalta que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para o planejamento responsável das ações a serem realizadas pela Administração Pública, mediante escolha das prioridades e compatibilização com os recursos passíveis de arrecadação, a Constituição Federal prevê três peças orçamentárias instituídas por leis, cada uma com função própria, mas ligadas entre si, constituindo-se as balizas do orçamento público. São elas:

- I. Plano Plurianual (PPA): art.165, I e §1º, CF;
- II. Diretrizes Orçamentárias (LDO): art.165, II e §1º, CF;
- III. Orçamento Anual (LOA): art.165, III e §5º, CF;

O **Plano Plurianual (PPA)** é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos.<sup>2</sup> Deve ser elaborado no primeiro ano do novo mandato e é a peça central no planejamento orçamentário, positivando as atividades consideradas prioritárias no plano estratégico da Administração Pública, orientando as ações que serão executadas anualmente por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei de Orçamento Anual - LOA.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** define, a partir do que foi contemplado no Plano Plurianual, as metas e prioridades do Governo para o exercício seguinte, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

---

<sup>2</sup> Cf. Heilio Kohama, *in* Contabilidade pública: teoria e prática, 9 ed., São Paulo: Atlas, 2003, p.57



A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** detalha, em conformidade com as diretrizes da LDO, as ações que serão executadas no ano seguinte, correlacionando-as com as fontes de custeio, portanto autoriza as despesas e define os recursos, mediante previsão de receitas.



O calendário acima<sup>3</sup> retrata os prazos definidos na Constituição Federal para a União (art.35, §2º, I, II e III, ADCT/CF), cabendo, nas esferas estadual e municipal, a disciplina à Constituição Estadual (art. 160, §6º, I, II, III, CE/BA) e às Leis Orgânicas, respectivamente.

O PPA, a LDO e a LOA norteiam o ciclo orçamentário, compreendido como “a sequência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário”<sup>4</sup>, constituído por diversas fases, desde a confecção da proposta até a avaliação final do orçamento (elaboração; análise e aprovação legislativa; execução; avaliação ou controle).

Como leciona Bezerra Filho “o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro, pois esse corresponde a uma das fases do ciclo, ou seja, à execução do orçamento, isto porque a fase de preparação da proposta orçamentária e sua elaboração legislativa precedem o exercício financeiro, e a fase de avaliação e prestação de contas (controle interno e externo) ultrapassa-o”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Fonte: imagem elaborada pelo GT Orçamento e Fundos da Infância e Adolescência da CIJE do CNMP e extraída do Manual **Orientações Sobre Orçamento e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**, CNMP, 2020, p.42.

<sup>4</sup> In Kohama, Heilio; Contabilidade pública: teoria e prática, 9 ed., São Paulo: Atlas, 2003, p.65

<sup>5</sup> in Bezerra Filho, João Eudes. Contabilidade pública: teoria, técnica da elaboração de balanços e questões, 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p.30



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA



Embora todas as fases do ciclo orçamentário mereçam a atenção do Ministério Público, o acompanhamento efetivo da fase de **elaboração** das leis orçamentárias é estratégia necessária para assegurar o cumprimento da prioridade absoluta consagrada na Carta Magna e na Lei nº 8.069/90 (ECA).

O constituinte elegeu a criança e o adolescente como a “prioridade das prioridades”, tanto que o termo “absoluta prioridade” foi utilizado expressamente na Constituição Federal, no art. 227. Seu comando constitui o fundamento básico da Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente, abraçada pelo legislador estatutário no art. 1º, da Lei nº 8.069/90.

O art. 4º da Lei nº 8.069/90 reproduz o mencionado dispositivo constitucional, atribuindo ao Poder Público a responsabilidade de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos afetos a crianças e adolescentes. Como bem dispõe o parágrafo único do citado artigo: *A garantia de prioridade compreende: (...) c) **preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude***”.

Em atenção às diretrizes constitucionais da descentralização político-administrativa, da municipalização do atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes e da participação popular na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis de governo (art. 227, § 7º c/c art. 204, CR/88), o Estatuto da Criança e do Adolescente previu a instituição dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente como órgãos deliberativos e de controle das políticas públicas voltadas para a promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional (art. 88, II, ECA).

Assim, a elaboração das leis orçamentárias não pode prescindir da participação efetiva do CMDCA, de modo que as ações indicadas como prioritárias por este devem, obrigatoriamente, estar previstas como diretrizes e objetivos no PPA e na LDO e terem as fontes de custeio (recursos)

---



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA



asseguradas na LOA, para cumprir o dever legal da destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art.4º, parágrafo único, “e” e “d”, ECA).

O monitoramento do ciclo orçamentário pelo Ministério Público viabilizará a averiguação, desde a fase da definição das prioridades e da programação dos recursos, quanto à previsão da implementação e/ou manutenção dos serviços públicos necessitados pelas crianças e adolescentes do município.

Indispensável também o envolvimento direto do Poder Legislativo na efetivação da prioridade consagrada no art. 4º, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que o ciclo orçamentário pressupõe a participação dos dois Poderes: Executivo e Legislativo. As Comissões de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, existentes no âmbito do Legislativo, são importantes canais de articulação para o Promotor de Justiça trabalhar a análise do orçamento público sob o prisma da prioridade absoluta.

O momento de emergência de saúde pública vivenciado em nosso país, decorrente da pandemia, ingressou no segundo ano de graves restrições nos gastos públicos e de paralisação de diversas atividades econômicas, acarretando o agravamento das vulnerabilidades sociais. A atual crise exige especial dedicação do Ministério Público na vigilância ao atendimento dos direitos infantojuvenis, evitando que os próximos anos configurem período de extrema violação de direitos sociais básicos desse segmento.

O exercício de 2021 assume especial relevância no ciclo orçamentário por ser o primeiro ano de mandato nas gestões municipais, portanto período de elaboração do **PPA 2022-2025**, que inaugurará o novo planejamento estratégico nas Administrações Municipais, norteador das políticas públicas dos próximos quatro anos, impondo-se uma atuação firme e articulada da rede de proteção da infância e juventude, com participação ativa do Ministério Público no acompanhamento das leis orçamentárias.



FONTE: adaptado do gráfico elaborado pelo GT Orçamento e Fundos da Infância e Adolescência da CIJE do CNMP (em Manual Orientações Sobre Orçamento e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, CNMP, 2020)

### III. FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A atuação do Promotor de Justiça no acompanhamento da elaboração das leis orçamentárias afeta positiva e intensamente sua atividade de fiscalização do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em especial para que os recursos deste sejam assegurados e utilizados em consonância com a prioridades estabelecidas pelo CMDCA. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é parte integrante do orçamento público, não obstante possua regras próprias de funcionamento, sendo sua gestão de competência do CMDCA. Também chamado de Fundo para Infância e Adolescência – FIA, ele está previsto pelo art.88, IV, da Lei nº 8.069/90, que dispõe ser sua criação e manutenção uma das **diretrizes** da política de atendimento à criança e ao adolescente a ser implementada pelos três entes federativos (União, Estados e Municípios).

Um dos fundamentos para a criação do FIA é facilitar a captação, a segregação e a aplicação de recursos para a execução de programas ou projetos especiais para atendimento dos direitos da criança e do adolescente, faixa etária que deve ser prioritariamente atendida nas políticas públicas (art. 227, CF/88; art.4º, pu, ECA).

Dispõe o art. 71, da Lei nº 4.320/64 que "*constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*", sendo os recursos por ele captados considerados **recursos públicos**. O FIA possui, portanto, a natureza jurídica de **fundo especial**



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA



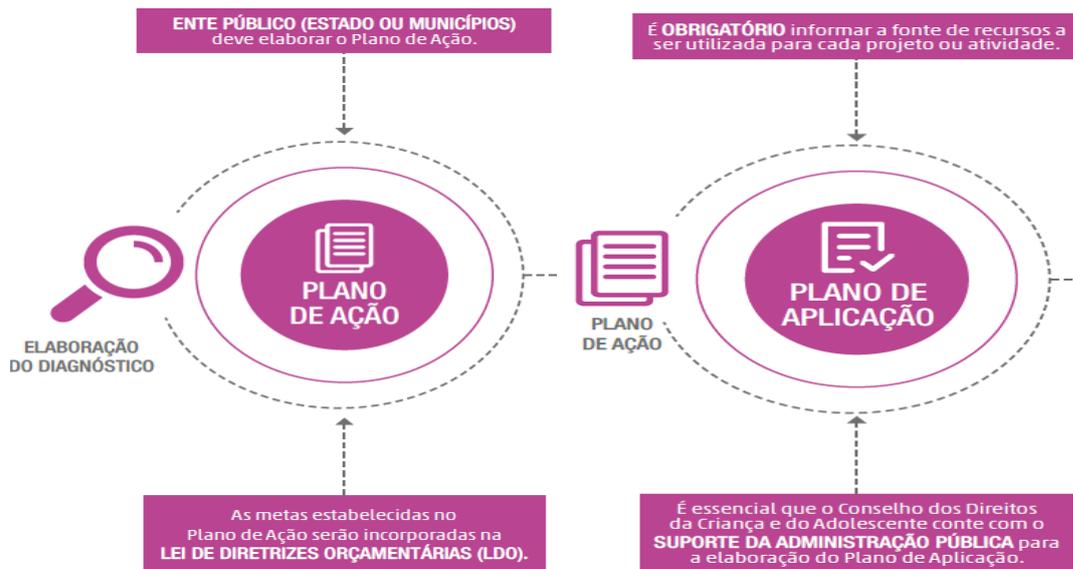
porque, em consonância com o art. 71 da Lei nº 4.320/64, é criado e mantido por lei, sendo composto por recursos do Poder Público e de outras fontes, vinculando-se à realização de determinados programas, projetos e ações, de natureza complementar e temporária, voltados para a área infantojuvenil.

Na condição de fundo especial, o FIA deve ter as demonstrações contábeis e a identificação individualizada dos recursos, com disponibilidade de caixa em registro próprio (art.50, I e II, Lei de Responsabilidade Fiscal), constituindo exceção à regra da unicidade de tesouraria das receitas públicas, uma vez que possui conta bancária específica e CNPJ próprio (Instrução Normativa nº 1.863/18 da Receita Federal), não obstante desprovido de personalidade jurídica.

Conforme disposições dos artigos 88, IV, e 260, § 2º, da Lei Federal nº 8.069/90, o FIA é vinculado, no âmbito municipal, ao CMDCA, a quem cabe deliberar, por meio de planos de ação e aplicação, a distribuição dos seus recursos, que somente podem ser usados para ações diretamente relacionadas à área da criança e do adolescente. Para tanto, faz-se relevante que o CMDCA delibere sobre os respectivos planos de ação e aplicação.

Entende-se por **Plano de Ação** o instrumento de planejamento dos recursos do FIA, elaborado pelo CMDCA a partir de um diagnóstico local acerca das principais demandas e carências de serviços na política de atendimento das crianças e dos adolescentes. Uma vez definidas as prioridades da infância e juventude no Plano de Ação, essas metas devem ser incorporadas às leis orçamentárias pelo Poder Executivo.

O **Plano de Aplicação** fará, a partir das ações contempladas no Plano de Ação e com base na estimativa de receitas do FIA, a previsão de distribuição dos recursos do Fundo para atender eixos prioritários na seleção de projetos, de forma a superar as deficiências indicadas no diagnóstico local. Para a sua elaboração, o CMDCA deve contar com o suporte dos setores de contabilidade e controladoria da Secretaria Municipal da Fazenda, de modo que o documento atenda às normas técnicas de planejamento orçamentário e sirva de base para a inclusão no orçamento do município.



Fonte: imagens extraídas do **Guia: Práticas de Gestão Pública para a utilização dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência - FIA** (TCE/SC, 2019, p.26,28)

A lei que constituir o Fundo para Infância e Adolescência - FIA deverá especificar suas fontes de receita, bem como indicar a destinação que poderá ser dada aos recursos captados (invariavelmente na área da criança e do adolescente), em conformidade com as deliberações do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) expediu a **Resolução nº 137, em 21/01/2010**, estabelecendo os parâmetros gerais para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, disciplinando a utilização dos recursos do FIA, inclusive quanto às vedações (art. 15 e16).

Conforme já exposto na Informação Técnico-Jurídica nº 03/2020, emitida pelo CAOCA e CAOPAM em 14/05/2020, a configuração de situação emergencial decorrente da pandemia da COVID-19 possibilita a aplicação de recursos do FIA para o financiamento de ações de políticas públicas do município, desde que relacionadas ao enfrentamento da crise advinda da pandemia do COVID19 e vinculadas ao público infantojuvenil.

Entretanto, não se deve ignorar que o CMDCA é o detentor do poder de gestão e disposição dos recursos do FIA, sendo a aplicação dos referidos recursos sua prerrogativa exclusiva (arts. 88, inciso IV, 214, *caput* e 260, § 2º,



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA



do ECA), vedando-se qualquer ingerência do Poder Executivo em seu poder de deliberação, inerente à sua indelegável autonomia.

Ressalta-se, ainda, que eventual autorização pelo CMDCA para utilização excepcional dos recursos do FIA em ações de enfrentamento ao coronavírus no âmbito do município não pode prescindir da observância dos princípios norteadores da atividade administrativa e da verificação, caso a caso, da relação de causalidade entre a ação/projeto/programa a ser financiado e o enfrentamento da pandemia, a inexistência ou escassez de recursos da fonte orçamentária própria e o interesse público na proteção ao direito das crianças e adolescentes.

Na hipótese de o Promotor de Justiça se deparar com a inexistência do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente ou com seu precário funcionamento no município onde atua, será imprescindível a articulação com o CMDCA e com o Gestor Municipal para a implementação ou regularização do Fundo. Como sugestão, seguem, em anexo, guias elaborados pela FUNDAÇÃO ABRINQ para auxiliar os Municípios e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente a elaborar lei de criação do Fundo e a gerir seus recursos em sintonia com as normas do Estatuto da Criança e do Adolescente.

#### **IV. CONCLUSÃO:**

A atuação do Promotor de Justiça da Infância e Juventude no período de elaboração das leis orçamentárias deve buscar, notadamente, assegurar ao orçamento público sua relevante função de instrumento de planejamento participativo das ações prioritárias de políticas públicas e da destinação razoável dos recursos públicos, sem o que a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes será um mero sonho.

Em face da grave crise social, econômica e de saúde pública enfrentada em nosso país, deve o membro ministerial zelar para que seja assegurado o planejamento e o financiamento de ações de políticas públicas necessárias ao enfrentamento das violações de direitos potencializadas durante a pandemia da COVID19, que afetam diretamente a dignidade das crianças e dos adolescentes, a exemplo do trabalho infantil, violência doméstica e sexual,



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA



evasão escolar, pobreza, carência de serviços de saúde mental e a oferta irregular dos serviços da rede SUAS, conforme deliberações do CMDCA.

Cabendo ao Ministério Público o dever institucional de zelar pelo acautelamento dos direitos e das garantias legais asseguradas às crianças e aos adolescentes, com a promoção, *ex vi* dos artigos 129, II, da Constituição Federal e 201, VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90, das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, deve o Promotor de Justiça acompanhar, de forma proativa, a elaboração das leis orçamentárias e a gestão dos recursos do FIA, sugerindo-se a adoção das seguintes medidas:

- 1) **Instauração de Procedimento Administrativo (PA)** para acompanhar a elaboração das leis orçamentárias -- **PPA 2022-2025, LDO 2022 e LO 2022** do município, adotando as providências declinadas na minuta em anexo, todas no sentido de obter junto à Prefeitura, Câmara de Vereadores, CMDCA e Conselho Tutelar informações preliminares sobre a fase de elaboração das leis orçamentárias e medidas adotadas para assegurar a inclusão de políticas públicas relacionadas aos direitos das crianças e dos adolescentes, bem como a participação da população e da rede de proteção na elaboração do orçamento;
- 2) **Expedição de Recomendação ao CMDCA, ao Prefeito e ao Presidente da Câmara de Vereadores**, nos termos das minutas em anexo, com o fim de que exerçam, de fato, suas atribuições legais no processo orçamentário, zelando para que sejam adotadas medidas que assegurem o planejamento participativo transparente e o financiamento de ações de políticas públicas necessárias ao enfrentamento das violações de direitos de crianças e adolescentes, notadamente as potencializadas durante a pandemia do COVID19, que afetam diretamente a dignidade do ser humano;

A fim de subsidiar a atuação dos promotores de justiça da infância e juventude, seguem minutas de Portaria e Recomendação, elaboradas em consonância com a orientação constante dessa Informação Técnico-Jurídica, devendo ser adaptadas às peculiaridades de cada município.



MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DA BAHIA



Ainda sobre as temáticas abordadas na presente Informação Técnica-Jurídica, estão sendo encaminhados:

1 – Manual **Orientações Sobre Orçamento e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente** (CNMP);

2 – Manual **Orientações Sobre Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente** (CNMP);

3 – Caderno **De Olho no Orçamento Criança** (Fundação Abrinq);

4 - Caderno Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: **Guia para Ação Passo a Passo** (Fundação Abrinq);

5 – Caderno Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: **Guia para Gestão de Parcerias com Base no MROSC** (Fundação Abrinq);

6– Caderno Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: **Guia para Mobilização de Recursos** (Fundação Abrinq);

7 – Guia: **Práticas de Gestão Pública para a utilização dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência** - FIA (TCE/SC, 2019).

Os Centros de Apoio estão à disposição para maiores esclarecimentos acerca do tema.

Salvador, 07 de abril de 2021.

**Marcia Rabelo Sandes**  
Promotora de Justiça  
Coordenadora do CAOCA

**Frank Monteiro Ferrari**  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CAOPAM

**Millen Castro Medeiros de Moura**  
Promotor de Justiça  
Gerente do Projeto Infância em 1º Lugar