

FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA)

Aspectos teóricos e práticos: da implementação à execução

Uma alternativa constitucional à redução
da maioridade penal

Marcus Vinícius Pereira Júnior



[...] este livro vale pela profundidade da temática, pois, apesar da importância do assunto, são poucos os autores nacionais que se dispõem a dedicar-se ao exame denso do FIA; a maioria o aborda rapidamente quando trata sobre o Conselho dos Direitos ou o Orçamento. Com isso, pouco se trata, na teoria e, conseqüentemente, na prática. Aqui, não: dá-se a devida atenção a este importante meio de arrecadação de recursos para as políticas públicas em prol de crianças e adolescentes. Como diz o próprio autor, “os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em sua maioria não trabalham de maneira coletiva, com o escopo de concretizar o Fundo da Criança e Adolescente (FIA)”. Exatamente por isso, Marcus Vinícius, facilitando o trabalho dos integrantes da rede de proteção infantojuvenil, dedica um capítulo inteiro (o quarto) a esmiuçar um plano de atuação para cada um colaborar na efetivação do supracitado Fundo.[...]

Fragmento do prefácio de Millen Castro

Promotor de Justiça na Bahia
Integrante da Coordenação do PROINFÂNCIA –
Fórum Nacional dos Membros do Ministério
Público da Infância e Adolescência

A produção intelectual do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFRN ganhou em quantidade e qualidade com o doutoramento de Marcus Vinicius Pereira Junior. Além de reconhecido e competente juiz de Direito da Infância e Adolescência do Rio Grande do Norte, Marcus Vinicius é um intelectual com interesses multidisciplinares e com uma produção acadêmica rigorosa e já extensa para sua jovem trajetória. O tema da infância e adolescência é o foco principal de sua investigação científica, através de diversas formas e linguagens tais como livros, artigos, palestras, conferências, literatura de cordel e cinema. Professor efetivo do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Marcus Vinicius tem bacharelado em Direito pela Universidade Potiguar (UnP) e mestrado também em Direito pela UFRN. Realiza atualmente seu doutoramento em Ciências Sociais pelo PPGCS/UFRN. Tem formação em Filosofia pela UFRN e diversas especializações, tais como Direito Processual Civil pela Universidade Gama Filho (UGF/RJ), Ministério Público e Cidadania pela UnP e Infância e Adolescência pela UFRN. Como palestrante na área da Infância e Adolescência e Direito Processual Civil, tem viajado por muitos estados brasileiros abordando diversos temas, especialmente os voltados para a concretização do Orçamento Criança e Adolescente, atuações dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Defensoria Pública, Ministério Público e Magistratura. São exemplos de sua elaboração e produção intelectual o livro “Orçamento e Políticas Públicas Infantojuvenis”, editado pela Forense/RJ, o cordel “O menino que escreveu uma carta ao prefeito falando de Orçamento” e os filmes “Sócrates no Sertão do Seridó”, “Antígona: Amor e Ódio no Sertão do Seridó” e “Confissões de Virgulino Lampião: a Saga do Seridó”, dentro do Projeto de Extensão Universitária EnCINE Direito, realizado pelo CERES/UFRN.

Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa

Professor associado IV do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – DCS/PPGCS/UFRN. Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e do Grupo de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas.

ISBN 978-85-69247-33-3



9 788569 247333

ISBN 978-85-8333-209-1



9 788583 332091



Marcus Vinícius Pereira Júnior

Juiz de Direito da Infância e Adolescência no Estado do Rio Grande do Norte (RN). Professor Titular de Direito da Infância e Adolescência da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Direito Constitucional (UFRN). Doutorando em Ciências Sociais, área de concentração em Estado e Políticas Públicas, pela UFRN. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Gama Filho (UGF - RJ). Especialista em Ministério Público e Cidadania pela Universidade Potiguar (UnP). Especialista em Infância e Adolescência pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Licenciado em Filosofia (UFRN) e Bacharel em Direito (UnP). Tutor do Curso de Introdução à Infância e Adolescência promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Autor do livro “Orçamento e Políticas Públicas Infantojuvenis” (Editora Forense - RJ), além de artigos e colaborações em revistas e livros na área infantojuvenil, dentre outras. Palestrante na área da Infância e Adolescência e Direito Processual Civil, tendo proferido palestras em vários estados do Brasil abordando diversos temas, especialmente os voltados para a concretização do Orçamento Criança e Adolescente, atuações dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Defensoria Pública, Ministério Público e Magistratura. Autor de cordéis, dentro dos quais o seguinte: “O menino que escreveu uma carta ao prefeito falando de Orçamento”. Diretor dos filmes “Sócrates no Sertão do Seridó”, “Antígona: Amor e Ódio no Sertão do Seridó” e “Confissões de Virgulino Lampião: a Saga do Seridó”, dentro do Projeto de Extensão Universitária EnCINE Direito (UFRN).

MARCUS VINÍCIUS PEREIRA JÚNIOR

FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA)

**Aspectos teóricos e práticos:
da implementação à execução**

Uma alternativa constitucional à redução
da maioridade penal

1ª EDIÇÃO

NATAL
2016

Presidenta da República Michel Temer (Interino)
Ministro da Educação José Mendonça Bezerra Filho
Secretário de Educação Profissional e Tecnológica Marcelo Machado Feres

**Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
do Rio Grande do Norte**

Reitor Wyllys Abel Farkatt Tabosa
Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação Marcio Adriano de Azevedo
Coordenador da Editora do IFRN Darlyne Fontes Virginio
Conselho Editorial André Luiz Calado de Araújo
Dante Henrique Moura
Jerônimo Pereira dos Santos
José Yvan Pereira Leite
Maria da Conceição de Almeida
Samir Cristino de Souza
Valdenildo Pedro da Silva

Copyright © Marcus Vinicius Pereira Júnior, 2016
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610 de
19/02/1998. É proibida a reprodução total ou parcial sem autorização,
por escrito, do autor.

1ª edição

Catálogo da Publicação na Fonte. Bibliotecária Verônica Pinheiro da Silva CRB-15/692.

Pereira Júnior, Marcus Vinicius.

Fundo da Infância e Adolescência (FIA) - aspectos teóricos e práticos: da implementação à execução: uma alternativa constitucional à redução da maioridade pena / Marcus Vinicius Pereira Júnior; Coordenação editorial: José Correia Torres Neto; Revisão de texto e tipográfica: Kaline Sampaio de Araújo; Normalização bibliográfica: Verônica Pinheiro da Siva. - Natal: Caravela Selo Cultural; Editora do IFRN, 2016. 232 p. : il.

ISBN 978-85-69247-33-3 (Caravela Selo Cultural)
ISBN 978-85-8333-209-1 (IFRN)

1. Direito. 2. Fundo da Infância e Adolescência. 3. Maioridade penal. I. Torres Neto, José Correia. II. Araújo, Kaline Sampaio. III. Silva, Veronica Pinheiro. IV. Título.

CDU 34
P436f

Direitos reservados a Marcus Vinicius Pereira Júnior
Natal – Rio Grande do Norte – Brasil 2016
Printed in Brazil

Presidenta da República

Michel Miguel Elias Temer Lulia (Interino)

Ministro da Educação

José Mendonça Bezerra Filho

Secretário da Educação Profissional e Tecnológica

Marcelo Machado Feres

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE****Reitor**

Wyllys Abel Farkatt Tabosa

**Pró-Reitor de Pesquisa e
Inovação**

Marcio Adriano de Azevedo

Pró-Reitor de Administração

Juscelino Cardoso de Medeiros

**Pró-Reitor de Planejamento e
Desenvolvimento Institucional**

Marcos Antonio de Oliveira

Pró-Reitor de Ensino

Agamenon Henrique de Carvalho
Tavares

Pró-Reitor de Extensão

Régia Lúcia Lopes

**Diretoria de Gestão e
Atividades Estudantis**

Erivan Sales do Amaral

**Diretor-Geral do Campus
Apodi**

Francisco Damião Freire
Rodrigues

Diretor-Geral do Campus Caicó

Alexandro Diógenes Barreto

**Diretor-Geral do Campus
Canguaretama**

Valdelúcio Pereira Ribeiro

**Diretor-Geral do Campus
Ceará-Mirim**

José Álvaro de Paiva

**Diretor-Geral do Campus
Currais Novos**

Andreilson Oliveira da Silva

**Diretor do Campus Educação a
Distância**

Alexsandro Paulino de Oliveira

**Diretor-Geral do Campus
Ipanguaçu**

Evandro Firmino de Souza

**Diretora-Geral do Campus João
Câmara**

Sonia Cristina Ferreira Maia

Diretor-Geral do Campus Macau

Varélio Gomes dos Santos

**Diretor-Geral do Campus
Mossoró**

Jailton Barbosa dos Santos

**Diretor-Geral do Campus
Natal-Central**

José Arnóbio de Araújo Filho

**Diretor-Geral do Campus
Natal-Cidade Alta**

Carlos Eduardo Campos Freire

**Diretor-Geral do Campus
Natal-Zona Norte**

Valdemberg Magno do
Nascimento Pessoa

**Diretor-Geral do Campus Nova
Cruz**

Márcio Silva Bezerra

**Diretor-Geral do Campus
Parnamirim**

Ismael Félix Coutinho Neto

**Diretor-Geral do Campus Pau
dos Ferros**

Antônia Francimar da Silva

**Diretor-Geral do Campus Santa
Cruz**

Erivan Sales do Amaral

**Diretor-Geral do Campus São
Gonçalo do Amarante**

Luisa de Marilac de Castro Silva

**Diretor-Geral do Campus São
Paulo do Potengi**

Ednaldo de Paiva Pereira

CONSELHO EDITORIAL – SÉRIE HUMANIDADES I

- **João Bosco Araújo da Costa**
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte) - **Presidente**
- **Alexsandro Galeno Araújo Dantas**
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- **Daniel Menezes**
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- **Francisco Alencar Mota**
(Prof. Dr. da Universidade Estadual Vale do Acaraú)
- **Jacimara Villar Forbeloni**
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal Rural do Semi-Árido)
- **Jessé de Souza**
(Prof. Dr. da Universidade Federal Fluminense)
- **Joana Aparecida Coutinho**
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal do Maranhão)
- **Joana Tereza Vaz de Moura**
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- **João Emanuel Evangelista**
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- **José Antonio Spinati Lindozo**
(Prof. Dr. da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- **Maria Conceição Almeida**
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- **Maria Ivonete Soares Coelho**
(Prof.^a Dr.^a da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte)
- **Norma Missae Takeuti**
(Prof.^a Dr.^a da Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
- **Vanderlan Francisco da Silva**
(Prof. Dr. da Universidade Federal de Campina Grande)



O presente livro é inteiramente dedicado às crianças brasileiras, especialmente para as que têm os seus direitos violados, com a esperança de que, mesmo se tratando de um estudo modesto, possa contribuir para uma efetiva mudança de pensamento e ação de todos os cidadãos brasileiros no que se refere à contribuição de cada um no aumento de recursos disponíveis nos Fundos da Infância e Adolescência (FIA) espalhados pelo Brasil.

E as vocês, Joaquim e João, todo o meu amor, com a certeza de que lutarei pelos direitos de todas as crianças e adolescentes do mundo com a mesma garra e intransigência que luto pelos direitos de vocês.

Por fim, a Uliana, mulher simples, meiga e inteligente, que tem sido o meu porto seguro, pois consegue transmitir paz, corrigir meus defeitos e me cobrir de beijinhos nos momentos de felicidade ou dificuldade.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus pelo dom da vida, bem como pelo fato de ter me dado uma grande oportunidade de crescer na vida terrena, aprendendo com cada derrota e com a certeza de que ela não passa de uma etapa para continuar na luta pelas grandes vitórias.

Ainda agradecendo ao Criador, destaco que minha família foi, é e sempre será a base de todas as vitórias. O exemplo dado pelos meus pais, Marcus Vinícius Pereira e Maria de Lourdes Pereira, serve para que eu tenha a consciência do quanto é importante ter uma família unida e lutar, também, para que as crianças e os adolescentes brasileiros possam ter uma vida melhor, com a garantia de seus direitos.

Aos meus irmãos Márcia e Marcelo, agradeço pela nossa infância, pelas arengas, pelas brincadeiras, pelo carinho e pelo amor. Como é bom olhar para o lado e ter duas pessoas especiais e maravilhosas para chamar de irmãos...

Tio Marcelino, Tia Marta, Vovó Yara, Tio Arnaud, Felipe, Anderson, Tia Marina, Tia Matilde, Tia Lilia, Márcio Mousinho, Luciana Macedo, Ivonilson, Rivanildo (Didi), Nêgo (Jonas), enfim, a todos os meus familiares, por terem garantido (e por continuarem a garantir) um dos maiores direitos das crianças: a convivência familiar.

Agradeço, também, a minha amada Uliana Lemos de Paiva, esposa, companheira e amiga, pelo amor dedicado durante todos esses anos. Estendo os agradecimentos a minha sogra e sogro, Eliana e Hugo, por terem educado essa joia chamada Uliana, ressaltando que não posso deixar de agradecer a minha cunhada, Ilana Lemos de Paiva, que é Coordenadora do Centro de Referência em Direitos Humanos da UFRN (CRDH/UFRN) e do Observatório da População Infantojuvenil em Contextos de Violência (OBIJUV/UFRN), que tanto têm contribuído para a concretização dos direitos das nossas crianças.

Na família, reservo o agradecimento mais que especial para o “Trio Nordeste”, meus filhos, Joaquim e João, bem como o sobrinho Samuel, que deixaram a família completa, mas esperando novas crianças, afinal, o mundo precisa ser povoado.

A todos os amigos, especialmente André Barbalho, Rodrigo Martins, André Melo, Matheus Trindade e Artur Mesquita, pela integridade, caráter e retidão que vocês demonstraram e continuam a demonstrar, servindo como espelhos para um amigo cheio de defeitos, mas com muita vontade de acertar.

Ao nosso editor, José Correia Torres Neto, pela competência e paciência em transformar esse sonho em realidade, ressaltando, também, que o brilhante trabalho das revisoras Kaline Sampaio e Verônica Pinheiro é digno de muitos agradecimentos.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, representado pelo seu reitor, Professor Willys Abel Farkat Tabosa, por ter possibilitado a publicação da obra, que se deu através de rigoroso processo de análise pelo Conselho Editorial da referida instituição.

Aos meus professores, que desde o maternal até a universidade tiveram e continuam a ter paciência para tentar ensinar os verdadeiros caminhos da felicidade a um aluno sempre trabalhoso. Reservo agradecimento especial ao Professor João Bosco Araújo da Costa, Coordenador da Base de Pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFRN), meu orientador no Doutorado, que tem apresentado as linhas a seguir na difícil tarefa de ser cientista social no Brasil.

Primordial é agradecer ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), atualmente presidido pelo Desembargador Cláudio Santos, que me possibilita trabalhar de forma independente, na garantia dos direitos das crianças e adolescentes das unidades jurisdicionais que atuo como Magistrado. Estendo os agradecimentos a todos os Servidores da Vara Cível de Currais Novos, especialmente aos que trabalham diretamente na garantia de direitos infantojuvenis:

Wesley Gama, Christiane Guedes, Talles Diógenes, Georgina Patrícia, Edjane Medeiros, Itamar Dantas e Ilka Bezerra.

Agradeço, com todo louvor, à Associação dos Magistrados do Rio Grande do Norte (AMARN), que tem como presidente o competente Magistrado Cleófas Coelho, pela maneira inteligente que defende os direitos de independência e imparcialidade dos Magistrados e Magistradas do TJRN.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte, instituição que está proporcionando a minha capacitação no Doutorado, tendo em vista que estou afastado da sala de aula, na condição de Docente, exatamente para aprimorar os conhecimentos e possibilitar um ensino de qualidade aos alunos do Curso de Direito de Caicó – CERES.

Por fim, de maneira emocionada, agradeço às instituições que trabalham diretamente com a proteção dos direitos infantojuvenis e que atuam na implementação do Fundo da Infância e Adolescência: Ministério Público, através dos brilhantes Promotores de Justiça Dr. Victor Hugo Freitas, Dr. Millen Castro e Dr. Manoel Onofre de Souza Neto; Defensoria Pública, através do bravo Defensor Público Dr. Rodrigo Lira; Conselho Tutelar, através do eterno Conselheiro Tutelar Judson e, finalmente, ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente de Currais Novos, através do incansável e lutador Adaildo Benedito.

PREFÁCIO

Independentemente do personagem que represente, cabe ao ator, extraindo o seu melhor desempenho do pior roteiro, prender a atenção do público, despertando-lhe as mais intensas emoções; o mesmo se diga do palestrante. Ambos pertencem ao mundo do espetáculo.

Foi num palco que conheci Marcus Vinícius, não como ator, mas expositor durante um dos saudosos Congressos da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude (ABMP). Participava eu de uma das salas sobre boas práticas, quando esse juiz potiguar com cara de menino apresentou sua vivência em um dos mais desanimadores assuntos do mundo jurídico: Orçamento Público. Já preparado para ouvir mais blá-blá-blá enfadonho sobre PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), receitas e despesas, etc. e tal, surpreendi-me com uma das mais interessantes experiências a que assisti, principalmente vinda de um magistrado: os cidadãos de Nísia Floresta (RN), mobilizados por dezenas de meninos e meninas que aquele juiz provocara, numa demonstração de protagonismo juvenil, compareceram à Câmara de Vereadores para exigir a composição do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), inclusive com destinação de recursos para o FIA. A bem da verdade, houvera uma prévia distribuição de picolés como estímulo, mas isso não desmereceu a ação; ao contrário, demonstrou que esse nordestino já sabia bem como seduzir uma plateia.

Aquela experiência mudou não só a vida dos nisiaflorestenses, mas a do próprio Marcus, que decidiu se dedicar mais ainda ao estudo da matéria orçamentária, e a de todos que o ouviram contá-la. Certo é que, diante de tal história, ninguém se mostra indiferente. Não importa quem seja o ouvinte: promotor, defensor, juiz, conselheiro ou outro cidadão, Vinícius, como bom artista, desperta, no público, um misto de entusiasmo e de incômodo, um desejo de abandonar o papel de espectador para efetivamente

atuar na área da infância. Em meio a histórias divertidas sobre suas atividades profissionais, Marquinho atica-nos a vontade de fazer mais, de agir, de recuperar o tempo que perdemos quando o Estatuto ainda era uma criança, afinal, como ele mesmo o diz, embora “o direito da infância e juventude seja um dos mais estudados, contraditoriamente, continua a não fazer parte da vida dos pequenos brasileiros”.

Esse entusiasmo não se percebe apenas na sua oralidade. Quem se dispõe a lê-lo, sente o impulso de aprofundar-se nesta matéria tão dolorosa e, simultaneamente, tão afável, em especial porque o autor nos provoca a ousar: convida-nos a ir além do estudo dos clássicos princípios infantojuvenis rumo à efetivação das políticas públicas, para a qual imprescindível a prática da temática do orçamento público. Assim o foi, durante a leitura de seu “Orçamento e políticas públicas infantojuvenis” em 2012; assim o é agora, neste novo livro que o atarefado magistrado de Currais Novos nos oferta, brindando-nos com a chance de aprendermos sobre esta árdua matéria e provocando-nos a implementarmos “ações afirmativas com o objetivo de materializar os direitos consagrados constitucionalmente”, afinal, não se concretiza política pública sem recursos financeiros.

Mostrando ter adquirido ainda mais maturidade na abordagem do tema orçamentário, esse Magistrado-Doutorando leva-nos a desejar dedicarmos mais tempo para examinar a obra detalhadamente, com a análise de cada referência de rodapé e da vasta bibliografia.

Além da forma atraente pelo estilo leve e prático, este livro vale pela profundidade da temática, pois, apesar da importância do assunto, são poucos os autores nacionais que se dispõem a dedicar-se ao exame denso do FIA; a maioria o aborda rapidamente quando trata sobre o Conselho dos Direitos ou o Orçamento. Com isso, pouco se trata, na teoria e, conseqüentemente, na prática. Aqui, não: dá-se a devida atenção a este importante meio de arrecadação de recursos para as políticas públicas em prol de crianças e adolescentes. Como diz o próprio autor, “os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente em sua maioria não

trabalham de maneira coletiva, com o escopo de concretizar o Fundo da Criança e Adolescente (FIA)”. Exatamente por isso, Marcus Vinícius, facilitando o trabalho dos integrantes da rede de proteção infantojuvenil, dedica um capítulo inteiro (o quarto) a esmiuçar um plano de atuação para cada um colaborar na efetivação do supracitado Fundo.

Levando ao pé da letra Mateus 5,41, Marcus cumpre em dobro o que se espera de um homem realizado. Com Uliana, sua musa, famosa entre os ouvintes das palestras, já trouxe ao mundo suas “prioridades absolutas”: Joaquim e João; agora, entrega-nos seu segundo livro. Espero eu que tenha plantado sua árvore. Se o conheço bem, já deve ter cultivado sua floresta. Aliás, nem precisaria, porque, pelo entusiasmo e conhecimento que já semeou, só lhe resta torcer para que, “caindo em boa terra, deem boa colheita, a trinta, sessenta e até cem por um”.

“Aquele que tiver ouvidos para ouvir, ouça”. Copiando o Nazareno, digo mais: quem tiver olhos que leia os livros do meu amigo Marcus Vinícius e não se arrependerá!

Millen Castro Medeiros de Moura

Presidente da Associação Brasileira de Magistrados,
Promotores de Justiça e Defensores Públicos da
Infância e da Juventude (ABMP)

Promotor de Justiça na Bahia

Integrante da Coordenação do
PROINFÂNCIA – Fórum Nacional dos Membros
do Ministério Público da Infância e Adolescência

- 24 **INTRODUÇÃO**
- 30 **1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS**
- 41 **1.1 O PROBLEMA DA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL**
- 45 **2 FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA)**
- 47 **2.1 CONCEITO**
- 50 **2.2 NATUREZA JURÍDICA, CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DO FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA)**
- 50 **2.2.1 Natureza jurídica do FIA**
- 50 **2.2.2 Criação e manutenção do FIA**
- 51 **2.2.2.1 Etapas necessárias para a criação e manutenção do FIA**
- 51 **2.2.2.1.1 Elaboração do projeto de lei para criação do Fundo, que é de iniciativa do Chefe do Executivo**
- 52 **2.2.2.1.2 Regulamentação do FIA, através de Decreto, que deverá ser editado pelo Chefe do Executivo**
- 52 **2.2.2.1.3 Indicação do Administrador do Fundo, responsável pela movimentação financeira dos recursos**
- 53 **2.2.2.1.4 Abertura de conta bancária especial, em banco oficial, devidamente vinculada ao fundo**
- 53 **2.2.2.1.5 Elaboração do Plano de Ação e de Aplicação**
- 57 **2.2.2.1.5.1 Plano de Ação**
- 58 **2.2.2.1.5.2 Plano de Aplicação**

- 59 **2.2.2.1.5.3** *Momentos de atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente em relação à elaboração do Plano de Ação e Aplicação, com respectivo envio ao Executivo*
- 59 **2.2.2.1.5.3.1** *Plano Plurianual (PPA)*
- 61 **2.2.2.1.5.3.2** *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)*
- 62 **2.2.2.1.5.3.3** *Lei Orçamentária Anual (LOA)*
- 63 **2.2.2.1.5.3.4** *Cronograma relativo aos momentos de atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente em relação à elaboração do Plano de Ação e Aplicação, com respectivo envio ao Executivo nos momentos de elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (LOA)*
- 65 **2.2.2.1.6** *Aprovação da Lei Orçamentária Anual, com a inclusão do Plano de Aplicação na Lei Orçamentária*
- 65 **2.2.2.1.7** *Registro de receitas e despesas, de acordo com as deliberações dos Conselhos de Direitos*
- 66 **2.2.2.1.8** *Prestação de contas, por parte do administrador*
- 67 **2.3** RECEITAS DO FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA)
- 67 **2.3.1** *Análise comparativa com o FIA Nacional*
- 68 **2.3.1.1** *Inclusão de recursos financeiros na Lei Orçamentária Anual*
- 69 **2.3.1.2** *Transferência intergovernamental*
- 70 **2.3.1.3** *Doações efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas*
- 71 **2.3.1.3.1** *Procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*
- 72 **2.3.1.3.1.1** *Do benefício fiscal e do limite das doações*

- 74 **2.3.1.3.1.2** Exigências legais para emissão do
Comprovante da Doação em Dinheiro e em Bens
- 75 **2.3.1.3.1.3** *Da Doação em Bens*
- 75 **2.3.1.3.1.4** *Da fiscalização pela Receita Federal
do Brasil, prestação de informação por parte dos
Conselhos de Direitos/Doadores e penalidade*
- 76 **2.3.1.3.1.2** *Procedimentos a serem adotados para
fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto
sobre a Renda das Pessoas Jurídicas nas doações aos
Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*
- 77 **2.3.1.3.2.1** *Do benefício fiscal e do limite das doações*
- 77 **2.3.1.3.2.2** *Exigências legais para emissão do
Comprovante da Doação em Dinheiro e em Bens*
- 78 **2.3.1.3.2.3** *Da fiscalização pela Receita Federal
do Brasil, prestação de informação por parte dos
Conselhos de Direitos/Doadores e penalidade*
- 79 **2.3.1.3.2.4** *Limites globais dos incentivos e dedução
do imposto mensal*
- 79 **2.3.1.3.3** *Doação casada*
- 82 **2.3.1.4** *Multas decorrentes de apuração de infrações
administrativas estabelecidas no ECA (arts. 245
a 258), crimes em espécie (arts. 228 a 244), as
decorrentes de sanções cominatórias aplicadas
em ação civil pública (art. 214), bem como venda
de produtos confeccionados com recursos do FIA e
aplicação em operações financeiras*
- 83 **2.3.2** *Providências em caso de não aplicação ou
aplicação incorreta dos recursos destinados ao
Fundo da Infância e Adolescência*
- 84 **2.4 DESTINAÇÃO DO FUNDO DA INFÂNCIA
E ADOLESCÊNCIA**

86 **3 O FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA COMPLEMENTAR NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS INFANTOJUVENIS**

90 **3.1** ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS:
COMPREENDENDO O QUE O FIA
PODE FINANCIAR

90 **3.1.1** *Políticas Sociais Básicas (art. 87, I)*

91 **3.1.2** *Políticas de Assistência Social*

92 **3.1.3** *Políticas de Proteção Especial*

92 **3.1.4** *Políticas de Garantia de Direitos*

93 **3.2** POLÍTICA PÚBLICA DE
ATENDIMENTO INFANTOJUVENIL

94 **3.3** PROCESSO DE DISCUSSÃO, DELIBERAÇÃO
E ESCOLHA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A
FINANCIAR COM O FUNDO DA INFÂNCIA E
ADOLESCÊNCIA: NOÇÕES GERAIS

97 **3.3.1** *Processo teórico e prático de discussão,
deliberação e escolha das políticas públicas a financiar
com o Fundo da Infância e Adolescência: o papel do
Conselho de Direitos da Criança e Adolescente*

106 **3.3.1.1** *Pilares para o desenvolvimento do papel
do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente: a
informação, a motivação e a educação para participar*

108 **3.3.2** *O papel do Conselho de Direitos da Criança
e Adolescente na garantia de recursos vinculados
ao FIA nas Leis Orçamentárias*

115 **3.3.3** *Processo de escolha das políticas públicas
garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes
após aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), com
recursos destinados ao FIA*

118	3.4 CONTROLE SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS
118	3.4.1 <i>Controles Interno e Externo da Administração Pública</i>
124	3.4.2 <i>Discricionariiedade Administrativa em políticas públicas Infantojuvenis?</i>
127	3.4.3 <i>Improbidade Administrativa e descumprimento das deliberações dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente</i>
130	4 ATORES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS (SGD): FUNÇÕES TÍPICAS, PLANO DE ATUAÇÃO PRÁTICA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO FIA E CLAMOR PELA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL COMO REFLEXO DAS OMISSÕES DOS ATORES DO SGD
135	4.1 UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS
135	4.1.1 <i>Funções típicas</i>
137	4.1.2 <i>A municipalização</i>
139	4.1.3 <i>Plano de atuação prática: noções gerais</i>
140	4.2 SOCIEDADE CIVIL
140	4.2.1 <i>Funções típicas.</i>
142	4.2.2 <i>Plano de atuação prática</i>
144	4.3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE
144	4.3.1 <i>Funções típicas</i>
149	4.3.2 <i>Plano de atuação prática: Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente na implementação do FIA</i>

149	4.3.2.1 <i>Obrigações Técnicas dos Conselhos em relação ao Funcionamento do Fundo da Infância e Adolescência (FIA)</i>
151	4.3.2.2 <i>Definição das prioridades por parte dos Conselhos de Direitos na aplicação dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência</i>
151	4.3.2.3 <i>Princípio da Publicidade e Planejamento por parte dos Conselhos de Direitos</i>
152	4.4 CONSELHOS TUTELARES
152	4.4.1 <i>Funções típicas</i>
155	4.4.2 <i>Plano de atuação prática</i>
157	4.5 DEFENSORIA PÚBLICA
157	4.5.1 <i>Funções típicas</i>
159	4.5.2 <i>Plano de atuação prática</i>
160	4.6 MINISTÉRIO PÚBLICO
160	4.6.1 <i>Funções típicas</i>
164	4.6.2 <i>Plano de atuação prática</i>
164	4.6.2.1 <i>Fundo da Criança e Adolescente (FIA)</i>
167	4.6.2.2 <i>Instrução Normativa RFB nº 1.131/2011: o Ministério Público deve fiscalizar de ofício a aplicação dos recursos relativos ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA)</i>
168	4.6.2.3 <i>Modelo de atuação do Ministério Público na concretização das políticas públicas infantojuvenis</i>
171	4.7 PODER JUDICIÁRIO
171	4.7.1 <i>Aspectos históricos da atuação judicial na área da infância e Adolescência</i>
171	4.7.1.1 <i>Análise anterior a 1988</i>
179	4.7.1.2 <i>Análise posterior a 1988</i>

184	4.7.1.2.1 <i>Superior Tribunal de Justiça:</i> <i>obrigatoriedade do cumprimento das Resoluções</i> <i>dos Conselhos de Direitos</i>
185	4.8 CLAMOR PELA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: REFLEXO DA INEXISTÊNCIA DE REDES DE PROTEÇÃO FUNCIONANDO EM FAVOR DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES
189	CONCLUSÕES
197	REFERÊNCIAS
206	ANEXOS

INTRODUÇÃO

A vida das crianças e adolescentes¹ no Brasil pode ser vista das mais variadas formas, considerando que estão espalhadas pelas ruas, escolas, praças, fazendas, shoppings, campos de futebol, zona urbana ou rural, existindo uma infinidade de meninos e meninas que têm os seus direitos materializados, e outros tantos com os direitos desrespeitados. Porém, o observado é que a cada dia o direito da infância e juventude é mais estudado e, contraditoriamente, continua a não fazer parte da vida dos pequenos brasileiros.

Não existem dados precisos no Brasil para identificar quantas crianças estão fora da escola, são órfãs, sofreram violência sexual, dentre outras violências, isso pelo simples fato de grande parte não ter sequer o direito ao registro de nascimento², sendo certo que a simbologia de meiguice e beleza das crianças em nada representa a realidade de vida destas, apesar da existência formal de dispositivos legais criados para garantia dos direitos infantojuvenis na seara nacional e internacional.

Como pode ser observado no texto escrito por Mary Del Priore na apresentação do livro “História das Crianças no Brasil”, muitas das crianças em todo o mundo têm os seus direitos desrespeitados, como as crianças da Colômbia, Tailândia e Inglaterra, dentre tantos outros países como o

¹ Nos termos do art. 2º da Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e Adolescente – ECA), considera-se criança a pessoa com até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Ressalte-se, por oportuno, que apesar de recente modificação no texto do art. 227 da Constituição Federal, ao inserir como sujeitos de proteção referidos no artigo os jovens, o presente estudo será desenvolvido com o escopo de analisar as possibilidades de materialização dos direitos das crianças e adolescentes.

² Apesar de o art. 102 do ECA estabelecer que deve ser garantido o registro de nascimento a todas as crianças e adolescentes, a prática está muito distante da realidade no Brasil, isso em razão de inúmeras crianças e adolescentes não serem sequer registradas civilmente, o que dificulta a garantia de outros direitos.

Brasil, ressaltando a existência de mundos opostos que se contrapõem em imagens radicais de saciedade *versus* exploração:

[...] vemos acumularem-se informações sobre a barbárie constantemente perpetrada contra a criança, barbárie esta materializada nos números sobre o trabalho infantil, sobre a exploração sexual de crianças de ambos os sexos, no uso imundo que o tráfico de drogas faz dos menores carentes, entre outros. Privilégio do Brasil? Não! Na Colômbia, os pequenos trabalham em minas de carvão; na Índia, são vendidos aos cinco ou seis anos para a indústria de tecelagem. Na Tailândia, cerca de duzentos mil são roubados anualmente das suas famílias e servem à clientela doentia dos pedófilos. Na Inglaterra, os subúrbios miseráveis de Liverpool produzem os “babies killers”, crianças que matam crianças. Na África, 40% das crianças entre sete e quatorze anos trabalham (DEL PRIORE, 2007, p. 9).

Nessa linha de raciocínio exposta na transcrição, ao descrever a situação das crianças em diversas partes do planeta, Mary Del Priore enfatiza que as mudanças pelas quais passa o mundo real fazem das crianças suas tenras vítimas e apresenta como causas dos constantes desrespeitos aos direitos dos pequenos a crescente fragilização dos laços conjugais, a explosão urbana com todos os problemas decorrentes de viver em grandes cidades, a globalização cultural e a crise do ensino ante os avanços cibernéticos, ressaltando que tudo isso tem modificado, de forma radical, as relações entre pais e filhos e entre crianças e adultos (DEL PRIORE, 2007).

A análise de casos como o da Tailândia, referido no texto de Del Priore, em que cerca de duzentos mil pequenos são subtraídos anualmente de suas famílias para servir à “clientela doentia dos pedófilos”, leva o estudioso a vários questionamentos acerca das crianças brasileiras. Será que a situação no Brasil é melhor que a de países como Tailândia ou Índia? Houve evolução acerca da proteção dos referidos

direitos nos últimos anos? A legislação garantidora dos direitos infantojuvenis evoluiu? A sociedade, a escola, as famílias e o Poder Público acompanharam a evolução legislativa? Quais os meios legais existentes para concretizar os direitos garantidos às crianças e adolescentes? De quem é a responsabilidade de garantir a efetivação dos referidos direitos?

Partindo dos questionamentos acima, a presente obra tem como objetivo estudar um importante instrumento concretizador dos direitos infantojuvenis, o **Fundo da Criança e Adolescente (FIA)**, consistente em um fundo especial com o objetivo de cumprir com as diretrizes da política de atendimento infantojuvenil, vinculando o produto de receitas especificadas por lei à realização de determinados objetivos e serviços voltados para a materialização de políticas públicas garantidores dos direitos das crianças e adolescentes (art. 71, Lei n. 4.320/64 c/c art. 88, IV, ECA).

Seguindo nessa trilha, tendo em vista que na prática os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente³ em sua maioria não trabalham de maneira coletiva, com o escopo de concretizar o **Fundo da Criança e Adolescente (FIA)**, a presente obra estudará formas de potencializar a participação de todos os atores do referido Sistema de Garantia de Direitos na concretização do fundo, garantindo assim a aplicação dos recursos financeiros em

³ Conforme estabelece a Resolução n. 113/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão público paritário entre governo e sociedade civil, o Sistema de Garantia dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

prol das crianças e adolescentes com a prioridade absoluta prevista constitucionalmente⁴.

Nesse intento, o livro busca apresentar ao público uma noção geral acerca da constitucionalização dos direitos fundamentais infantojuvenis no Brasil, com a apresentação do problema da concretização desses direitos. Contudo, o principal objetivo é o desenvolvimento dos aspectos mais práticos acerca do **Fundo da Criança e Adolescente (FIA)**, razão pela qual serão apresentados os conceitos técnicos e práticos relativos ao tema, com as transcrições relativas à legislação, incluindo as Instruções Normativas publicadas pela Receita Federal disciplinadoras de uma importante fonte de arrecadação de recursos para o Fundo: as doações com dedução em relação ao Imposto de Renda pago.

Assim, além de mostrar ao cidadão brasileiro o estabelecido no art. 227 da Constituição Federal, ou seja, que é dever da família, sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente⁵, com absoluta prioridade, vários direitos fundamentais, como saúde e educação⁶, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, a obra visa apresentar maneiras práticas para que todos possam dar sua parcela de contribuição na concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Nesse contexto, o presente estudo será voltado para a busca de caminhos a seguir por parte dos atores do Sistema de Garantia de Direitos Infantojuvenis (SGD), com vistas a possibilitar a criação, implementação e execução dos **Fundos da Infância e Adolescência (FIA)**, analisando, inclusive, se a

⁴ De acordo com o art. 227 da Constituição Federal, os direitos das crianças, adolescentes e jovens devem ser tratados com prioridade absoluta em relação aos demais direitos protegidos constitucionalmente.

⁵ Apesar da previsão constitucional de garantia, com prioridade absoluta, dos direitos dos jovens, o presente livro irá enfatizar o estudo dos direitos das crianças e adolescentes.

⁶ Direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

redução da maioria penal é a solução mais adequada para a melhoria da segurança pública no Brasil.

Após o desenvolvimento da introdução, apresenta-se, no capítulo 1, um breve estudo relativo à Constituição Federal e aos direitos fundamentais, tratando do problema da concretização dos direitos no Brasil.

O capítulo 2, por sua vez, visa estabelecer um conceito detalhado do que se entende por **Fundo da Infância e Adolescência (FIA)**, com a descrição de sua natureza jurídica, forma de criação, bem como a sistemática de manutenção deste. No mesmo capítulo é apresentada uma descrição acerca das receitas do referido fundo, inclusive com explicações detalhadas acerca dos procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas e Jurídicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Já no capítulo 3 serão apresentados os tipos de políticas públicas descritas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como indicadas as que podem ser financiadas com recursos do **Fundo da Infância e Adolescência (FIA)**. Em seguida são apresentados o processo teórico e prático de discussão, deliberação e escolha das políticas públicas a financiar com o FIA, inclusive com o detalhamento acerca do papel dos Conselhos de Direitos nesse processo. Ao final do capítulo são apresentadas noções gerais acerca do controle sobre as políticas públicas infantojuvenis, indicando, inclusive, a possibilidade de responsabilização por improbidade administrativa para os gestores que descumprirem as resoluções dos Conselhos de Direitos em relação às garantias de direitos infantojuvenis.

Com base nos estudos estabelecidos nos capítulos anteriores, buscar-se-á, no capítulo 4, apresentar as funções típicas da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Sociedade Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Poder Judiciário, bem como sugerir um plano de atuação prática com vistas a direcionar os referidos atores do Sistema de Garantia de Direitos na tomada de decisões voltadas para transformar

em realidade o acesso das crianças e adolescentes às políticas públicas complementares, através do financiamento pelo **Fundo da Infância e Adolescência (FIA)**.

Por fim, importa ressaltar que a omissão qualificada por parte dos atores do Sistema de Garantia de Direitos Infantojuvenis, durante décadas, em não garantir os direitos fundamentais das crianças e adolescentes existentes na Constituição Federal somente servirá de estímulo na busca por alternativas reais para a resolução do problema, sendo certo que nessa luta será importantíssima a análise das 26 (vinte e seis) conclusões do presente estudo, em homenagem aos 26 (vinte e seis) anos da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, carinhosamente chamada de Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).



1

DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Inicialmente importa destacar que as diferenças biológicas entre crianças⁷ e adultos justificam e legitimam desigualdades, especificamente no que diz respeito ao poder atribuído aos adultos sobre as crianças, sendo resultado dessa diferença a negligência, exploração e violência, em um claro processo de hegemonia social, cultural, econômica e jurídica do mundo adulto, em detrimento do mundo infantojuvenil, isso de acordo com Wanderlino Nogueira Neto, na obra “Direitos Humanos da Infância e da Adolescência no SIPIA” (NOGUEIRA NETO, 2004, p. 7).

Surge, assim, a necessidade de defesa dos direitos das crianças, por parte dos movimentos contra-hegemônicos, que através de políticas afirmativas visam tutelar os direitos infantojuvenis, em razão das crianças passarem do status de objeto para sujeitos de direitos, inclusive com direitos tutelados constitucionalmente com prioridade absoluta. Acerca dessa mudança de paradigma, Nogueira Neto apresenta a atuação dos movimentos sociais como forma de intervenção no bloco adultocêntrico, de forma contra-hegemônica, garantindo, assim, a continuação da luta pela efetivação dos direitos infantojuvenis:

A tarefa básica dos movimentos sociais e de suas organizações representativas, no mundo e no Brasil, tem sido a construção de um processo contra-hegemônico (social, cultural, político, econômico e jurídico), atuando nas brechas do bloco hegemônico adultocêntrico. Abandona-se, cada vez mais, aquela linha tradicional, meramente filantrópica caritativa, onde a ação se configurava como uma benesse do mundo adulto, apaziguando consciências e legitimando o higienismo dominante – uma linha castradoramente “tutelar”. Essa construção do novo tem produzido, indiscutivelmente, nos últimos anos, experiências referenciais e notáveis alterações no *status quo*, colocando em cheque

⁷ Sempre que for feita referência ao termo criança, no presente capítulo, leiam-se criança e adolescente, isso com o objetivo de tornar a leitura um pouco mais dinâmica.

o bloco hegemônico adultocêntrico, com escândalo para ele, ao ver-se ameaçado (NOGUEIRA NETO, 2004, p. 7).

Exatamente em razão da atuação dos movimentos contra-hegemônicos relativos ao adultocentrismo⁸, a análise dos direitos fundamentais infantojuvenis deve partir do pressuposto de que as crianças e adolescentes não podem ser considerados como minorias sem força, pois, conforme ressaltou o constitucionalista alemão Friedrich Müller (2007, p. 188),

quando o direito concede aos fracos uma proteção um pouco mais além, estes não eram, na verdade, totalmente fracos. Ali, obrigaram os fortes a fazê-lo, para estes poderem continuar seu direito do mais forte sem incômodos por demais inconvenientes.

Contudo, mesmo as crianças e adolescentes não sendo consideradas totalmente fracas, dentre os grupos minoritários, deve o grupo infantojuvenil ter a análise de defesa de seus direitos formulada de forma diferente de outros grupos minoritários, como os negros, as mulheres e os homossexuais, por exemplo, pois os referidos grupos, pessoalmente, lutam pela garantia dos próprios direitos, o que não acontece com as crianças e adolescentes, que necessitam da ajuda de integrantes do próprio grupo adultocêntrico na luta pela materialização dos direitos infantojuvenis, como bem destacou Nogueira Neto (2004, p. 7):

Normalmente, é a partir de dentro do próprio bloco hegemônico adultocêntrico que a luta se faz, com um discurso crítico e uma prática engajada e conscientizadora:

⁸ O adultocentrismo é considerado como uma prática social onde os adultos exercem poder sobre as crianças e adolescentes em razão destes serem considerados seres em formação, o que garante aos adultos a limitação da liberdade do público infantojuvenil e, conseqüentemente, a imposição de suas vontades, ou seja, dos adultos, na definição dos destinos da vida das pessoas com menos de 18 (dezoito) anos.

compromisso, solidariedade e cuidado. São adultos que tentam fazer sobrelevar em si mesmos seus interesses e desejos de bloco, para se comprometerem com os interesses e desejos dos oprimidos, com o empoderamento ou potencialização estratégica de crianças e adolescentes, para sua emancipação, para se tornarem sujeitos da História – reconhecendo e tolerando sua “face”.

Quando se observa a dificuldade de defesa pessoal de direitos diretamente pelas crianças e adolescentes, fica mais evidente ainda a necessidade de garantia do direito fundamental à educação (CF/88, art. 227), para que o público infantojuvenil possa obter um nível de consciência e organização dentro da sociedade e participar proativamente da luta pela garantia dos próprios direitos, unindo-se aos outros grupos minoritários, com o escopo de consolidar as conquistas e programar as novas lutas diante da dinâmica vivida pela sociedade moderna e surgimento a cada dia de novas demandas por parte dos grupos minoritários.

Acerca dessa necessidade de participação proativa do público infantojuvenil, com relação ao envolvimento pessoal nas lutas pelas garantias dos seus direitos, Nogueira Neto ressalta a importância no processo de extensão da cidadania e integração social no sentido de apoderamento de sua própria luta, conforme facilmente se percebe no trecho a seguir:

Esse fortalecimento do ator marginalizado forçosamente nos levará ao ponto mais importante nesse processo de extensão da cidadania da criança e do adolescente marginalizados: a promoção da sua **participação proativa** na vida social em geral e particularmente no planejamento e no desenvolvimento das estratégias de sua integração social, fortalecendo neles um sentido de *empowerment*, enquanto potencialização do seu **protagonismo social**. As crianças e os adolescentes marginalizados não podem ser “massa de manobra”, manipulados por seus próprios marginalizadores. Não podem ser chamados a participar

apenas reativamente, como forma de legitimação dessas estratégias e desses serviços e programas, de determinadas políticas em seu favor (NOGUEIRA NETO, 2004, p. 18, grifos do autor).

Nesse contexto de garantia dos direitos aos mais fracos, com a necessidade de participação proativa dos grupos minoritários, surgiram as lutas para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, representadas inicialmente no plano internacional pela reunião das Nações Unidas, que com o escopo de garantir a universalização dos direitos humanos infantojuvenis, fundados na dignidade, no valor do ser humano e na busca do progresso social e de melhores condições de vida com liberdade ampla, proclamou algumas convenções sobre direitos das crianças.

Em Genebra, no ano de 1924, e em seguida na Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959, a Assembleia das Nações Unidas proclamou a necessidade de proteção especial para as crianças, sendo a estas proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, tudo com o objetivo de facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal, sempre com a garantia plena de liberdade e dignidade (princípio 2º) (UNICEF, 1989, documento exclusivo da internet).

Com a proclamação das declarações de direitos das crianças por parte das Nações Unidas em 1959, ficou clara a necessidade de proteção especial para o gozo por parte das crianças dos direitos e das liberdades, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, principalmente em razão da imaturidade física e mental, que termina por dificultar a luta para materialização dos direitos fundamentais.

Assim, com a evolução das garantias dos direitos fundamentais das crianças, estas deixaram progressivamente de ser objetos de direitos, passando a sujeitos de direitos com proteção especial, sendo a Convenção dos Direitos da Criança de 1989,

no plano internacional, e a Constituição Federal de 1988, no plano nacional, símbolos de mudança efetiva de posicionamento no que diz respeito a ações afirmativas, como foi muito bem explicitado por Hermes Siedler da Conceição Júnior e João Hélio Ferreira Pes, em artigo intitulado “Os Direitos das Crianças e Adolescentes no Contexto Histórico dos Direitos Humanos”:

O reconhecimento de cada criança e adolescente como sujeito de direito, deixando de ser objeto de direito, podendo invocar todos os direitos humanos de proteção que tocam a um adulto e outros direitos próprios das pessoas que estão nessa condição somente ocorreu num período muito recente, tendo como marco internacional a Convenção dos Direitos da Criança de 1989, e como marco jurídico interno, a Constituição de 1988, sendo que esta ao incluir conteúdo de proteção às crianças teve uma influência das discussões preparatórias da citada Convenção, ocorridas na esfera internacional (PES, 2010, p. 35).

Contudo, passados quase trinta anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda é necessário enfatizar que os direitos das crianças e adolescentes são considerados fundamentais, eis que são garantidos na Constituição e esta é a carta de compromissos firmados pelo Constituinte, servindo, portanto, de referencial ao aplicador do direito. O grande problema é que, de acordo com Nogueira Neto,

aos blocos dominantes (e suas franjas subterrâneas, marginais e criminosas) interessa, pois, a construção de sua hegemonia jurídica, reforçadora da sua hegemonia econômica, social, política e cultural (NOGUEIRA NETO, 2004, p. 24)

sendo a escassez de trabalhos críticos no campo das ciências sociais e a baixa efetividade e eficácia da normativa internacional e nacional apontada pelo referido autor como causas da hegemonização jurídica por parte dos blocos dominantes.

Exatamente em razão dessa hegemonia jurídica construída ao longo do tempo pelos blocos dominantes (gestores públicos em especial, que visam atender a interesses particulares em detrimento de interesses públicos, como facilmente pode ser constatado em vários rincões do Brasil), que passados vários anos da promulgação da Carta da República brasileira ainda é necessário enfatizar o estudo envolvendo o tema em razão da ineficácia social, ou seja, da falta de efetividade do estabelecido em lei, tudo em razão do tratamento desigual dispensado pelos executores da lei em favor dos grupos dominantes, como ressaltado por Müller (2007, p. 189-190) no trecho abaixo transcrito:

O cúmulo da vergonha é o tratamento desigual dispensado pela força estatal a titulares, formalmente iguais, de direitos fundamentais em setores bem protegidos, expostos à iluminação indiscreta apenas em situações excepcionais, como é o caso do direito tributário, da persecução penal ou das áreas da administração internas propensas à corrupção. A formalização e o esvaziamento do princípio geral de igualdade perante a lei [...], relegando-o ao nível de uma proibição de arbitrariedade difusa, sem muita força normativa, é um sintoma sintetizador.

Analisando as afirmações formuladas por Friedrich Müller, fica fácil enxergar as razões da não materialização dos direitos infantojuvenis, consagrados como fundamentais expressamente pela Carta da República, exatamente em razão de não ser um setor que ocupa o público infantojuvenil bem protegido, como o dos ruralistas, por exemplo, que pela força mantém um forte grupo no Congresso Nacional brasileiro, com o único objetivo de garantir os seus interesses privados. Muito pelo contrário, nos casos dos direitos das crianças e adolescentes existe um grupo que visa atender ao “interesse público”, com a resolução do problema da segurança pública de forma imediata, propondo a malsinada redução da maioridade penal, que em vez de resolver o problema, termina por

colocar para debaixo do tapete as omissões principalmente dos ocupantes de cargos eletivos, ao não materializar os direitos infantojuvenis com a prioridade absoluta prevista na lei maior (art. 227, CF/88).

Fica evidente, portanto, em razão da especialidade do direito da infância e juventude, a necessidade da prática de ações afirmativas com o objetivo de materializar os direitos consagrados constitucionalmente, visando corrigir erros históricos e os efeitos da discriminação existente contra as minorias, como fica bem claro ao analisar a conceituação de ações afirmativas estabelecida por parte do ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal Joaquim Benedito Barbosa Gomes:

[...] as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p. 39-40).

Nesse contexto da prática de ações afirmativas anteriormente à Assembleia Nacional Constituinte entre os anos de 1987 e 1988, surge a proteção relativa aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, com previsão constitucional, que ultrapassou inclusive o que Canotilho considera como princípios fundamentais, ou seja, os

definidores da estrutura do Estado, dos princípios estruturantes do regime político e dos princípios caracterizadores da forma de governo e da organização política em geral (CANOTILHO, 2000, p. 178),

para garantir às crianças e adolescentes o direito à exigência de uma atuação positiva pelo Estado, isso em razão de ter

qualificado os direitos infantojuvenis como fundamentais, conforme estabelece o art. 227 da Carta da República:

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

Dessa forma, insta ressaltar a importância da positivação dos direitos fundamentais, pois de acordo com a Professora da *American Justice School of Law*, Malla Pollack, em artigo intitulado “O alto custo de não ter direitos positivos, uma perspectiva dos Estados Unidos” (POLLACK, 2010, p. 343), a ausência de direitos positivos direciona os pobres para dentro das prisões. A citada autora apresenta o exemplo de um pai integrante da classe média, cujo filho está envolvido com drogas, afirmando que nesse caso o pai chamará um profissional e pagará pelo melhor tratamento disponível. Um pai pobre, no entanto, não pode pagar pelos serviços ou exigir aconselhamento adequado, treinamento profissional ou outra intervenção positiva do governo. A única presença governamental que se pode contar é a detenção pelo oficial da polícia, segundo a autora.

No Brasil, mesmo com a positivação dos direitos infantojuvenis como fundamentais, de acordo com a Constituição Federal, o observado é que a falta de efetividade dos referidos direitos gera para o pai pobre brasileiro, com o filho envolvido nas drogas, a angústia de ter que esperar apenas pelo oficial de polícia para deter o seu rebento, mesmo sabendo da existência do direito positivado que em tese garantiria ao seu filho pobre a mesma oportunidade do filho do rico, conforme facilmente se percebe ao analisar o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que preceitua a necessidade de aplicação indistinta do princípio da igualdade, entre os iguais, devendo ser feita uma leitura diferenciada entre os desiguais.

Quanto às garantias constitucionais relativas aos direitos infantojuvenis, importa destacar que além dos direitos garantidos especificamente no art. 227 da Constituição da República, onde existe a previsão relativa à proteção integral que deve ser garantida às crianças e adolescentes, bem como a prioridade absoluta, o constituinte em artigos espalhados pela constituição estabeleceu a existência de vários outros direitos fundamentais infantojuvenis, a seguir transcritos, de forma exemplificativa: a) educação em creches para crianças com até cinco anos de idade (art. 7º, XXV e 208, IV); b) segurança no trabalho (art. 7º, XXXIII); c) assistência social (art. 203, I e II); d) priorização na promoção de programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente (art. 227, §1º), inclusive com a aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde materno-infantil e criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, buscando ao máximo a integração para o trabalho ao adolescente, bem como a convivência e facilitação de acesso aos bens e serviços coletivos com a eliminação de preconceitos e obstáculos (art. 227, §1º, I e II).

Merece destaque, ainda, acerca da positivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, o fato de ter o legislador infraconstitucional complementado as normas constitucionais relativas aos direitos infantojuvenis com o estabelecimento de direitos fundamentais, gerais e especiais, bem como direitos sociais, econômicos e culturais no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.096, de 13 de julho de 1990), garantindo, assim, a “proteção integral à criança e adolescente”. Ou seja, o legislador deixou bem claro que estas são “pessoas em condições peculiares de desenvolvimento” e “sujeitos de direitos”, necessitando de uma proteção diferenciada.

No âmbito do ordenamento jurídico pátrio infraconstitucional, de forma exemplificativa, a Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), em consonância com a Constituição da República, tratou das garantias dos direitos fundamentais de forma sistemática, tutelando o direito à vida e à saúde (arts. 7º ao 14); à liberdade, ao respeito e à dignidade humana (arts. 15 ao 18); à convivência familiar e comunitária

(arts. 19 ao 52); à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (arts. 53 ao 59); à profissionalização e à proteção no trabalho (arts. 60 ao 69), com a ressalva de que, em razão do caráter exemplificativo estabelecido no ECA, é possível a disciplina de outros direitos fundamentais das crianças e adolescentes em diplomas legais diversos, como é o caso da criação de um fundo especial com o objetivo de cumprir com as diretrizes da política de atendimento infantojuvenil, vinculando o produto de receitas especificadas por lei à realização de determinados objetivos e serviços voltados para a materialização de políticas públicas garantidores dos direitos das crianças e adolescentes (art. 71, Lei n. 4.320/64 c/c art. 88, IV, ECA), ou seja, a criação do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), objeto de estudo da presente obra.

As garantias estabelecidas no ECA, como direitos fundamentais das crianças e adolescentes, são frutos da doutrina da proteção integral, adotada pela legislação infraconstitucional, com base no princípio da prioridade absoluta prevista na Constituição da República (art. 227), fortalecido no Brasil com a ratificação da Convenção Americana sobre Direitos humanos (Pacto de San José da Costa Rica, 1969), através do Decreto n. 678/92, ao estabelecer em seu art. 19 que “toda criança tem direito às medidas de proteção que sua condição [...] requer”.

Analisado, mesmo que superficialmente, o ordenamento jurídico brasileiro positivado, fica claro que a falta de efetividade com relação aos direitos fundamentais no Brasil é creditada quase que exclusivamente aos aplicadores da lei, pois de forma positivada o constituinte e o legislador infraconstitucional asseguraram que os direitos considerados fundamentais deveriam ser materializados, de modo a garantir a um pai pobre que tem o seu filho envolvido com drogas o mesmo tratamento dado ao pai com condições financeiras de arcar com o tratamento.

Faz-se necessário, para atingir um grau de evolução da aplicação dos direitos fundamentais de acordo com os anseios da sociedade, o engajamento em causas comuns por parte de toda a comunidade e cooperação entre todos, que devem exigir

os seus direitos como verdadeiros cidadãos, principalmente no caso dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, em razão da especialidade desses, como bem explicitado por Daniel Sarmiento em artigo denominado “Colisões entre direitos fundamentais e interesses públicos”:

O engajamento em causas comuns e a cooperação solidária carecem também de outros alicerces. E um destes alicerces pode ser a percepção de cada pessoa de que vive sob a égide de um regime constitucional que trata a todos com o mesmo respeito e consideração; a compreensão de que não se é súdito do Estado, mas cidadão; participe da formação da vontade coletiva, mas também titular de uma esfera de direitos invioláveis; sujeito, e não objeto da História. Só que isto requer um Estado que respeite profundamente os direitos dos seus cidadãos (SARMENTO, 2004, p. 37).

Tecidas essas considerações acerca dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, inclusive com a identificação do caminho percorrido para a positivação destes no ordenamento jurídico brasileiro, insta continuar o aprofundamento dos estudos com o escopo de obter sua concretização, sendo imprescindível a análise do problema da concretização dos direitos fundamentais no Brasil, especialmente no que se refere à concretização do Fundo da Infância e Adolescência (FIA).

1.1 O PROBLEMA DA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL

Ao estudar o problema da concretização dos direitos fundamentais no Brasil, especialmente os relativos à infância e juventude, importa destacar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da Carta Magna, em seu art. 1º, parágrafo único, surgindo dúvidas como as adiante transcritas, após a leitura do referido dispositivo constitucional: Quem é o povo? Se o

povo está exercendo o poder, como pode o povo reclamar pela não concretização dos direitos no Brasil?

As respostas aos questionamentos acima partem da necessidade de tornar efetivo o exercício do poder pelo povo. Contudo, o exercício da soberania popular diretamente pelo povo é um dos grandes problemas existentes em uma democracia, principalmente em casos como a democracia brasileira, em que “povo brasileiro”, segundo o Banco Mundial⁹, é a expressão representativa de 193.733.795 (cento e noventa e três milhões, setecentos e trinta e três mil, setecentos e noventa e cinco) habitantes¹⁰, tornando-se impossível o exercício da democracia de forma direta, salvo em raríssimas exceções expressamente estabelecidas na Constituição da República, como nas hipóteses de plebiscito e referendo (art. 14, incisos I e II).

Essa discussão acerca do conceito de povo é cada vez mais atual, tendo em vista que a cada dia uma multiplicidade de grupos sociais, como o das crianças e adolescentes, adquire consciência de seus direitos, ficando ultrapassadas as visões de que somente os grupos dominantes, como os homens ricos, os proprietários de terras, dentre outros, poderiam decidir os destinos de uma nação. Importa destacar, ainda, que de acordo com José Felipe Ledur (2009, p. 135) “o processo de formação da vontade do povo tem de permanecer aberto e sem interferência estatal”, como forma de resguardar a independência e possibilidade da prática de políticas afirmativas por

⁹ De acordo com pesquisa do Banco Mundial, a população brasileira, em 2009, é a referida no texto do estudo. Dados capturados no sítio <http://www.google.com/publicdata?ds=wb-wdi&met=sp_pop_totl&idim=country:BR&dl=pt-BR&hl=pt-BR&q=brasil+popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 11 jan. 2011.

¹⁰ Apesar de tecnicamente a palavra população ser usada para a designação de mera expressão numérica, demográfica ou econômica e o povo ser o conjunto de cidadãos de um mesmo Estado, que mantém vínculo jurídico de caráter permanente, com participação na vontade do Estado e no efetivo exercício de poder, a palavra povo foi utilizada no texto como sinônimo de população, apenas para apresentar a dificuldade de exercício da democracia de forma direta em um país com tamanha população.

parte dos grupos minoritários como verdadeiros formadores da vontade coletiva.

Dessa forma, com essa indefinição preliminar do modo de exercício efetivo do poder pelo povo, torna-se cada dia mais difícil, materialmente, a concretização dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta da República, sendo importante destacar, de acordo com Friedrich Müller, em sua obra “Quem é o povo?”, que “as invocações do povo legitimador nos textos das normas apresentam-se como direito constitucional com caráter de obrigatoriedade na República Federativa do Brasil”, concluindo, inclusive, que

a legitimidade dessa constituição [...] deve poder deixar vincular-se no plano da realidade ao povo ativo, ao povo enquanto instância de atribuição e ao povo-destinatário (MÜLLER, 1998, p. 89/90),

em evidente alusão à necessidade de verificação dos anseios do povo no momento da interpretação do “texto legal” para aplicar a norma jurídica.

Compreendida a ideia de povo como legitimador nos textos da Constituição, destaca-se que o conceito de Constituição, de acordo com as lições de Friedrich Müller, é bastante impreciso, na medida em que é desenvolvido por cada um dos teóricos de acordo com a realidade vivida em seu país, conforme se verifica no trecho abaixo transcrito:

O conceito de constituição não está definido; e não existe um único conceito dela reconhecido mesmo apenas pela maioria dos juristas. Nos países de língua alemã encontramos uma dúzia de conceitos de constituição: ao lado da formal, encontramos os materiais, ao lado do “absoluto” o “relativo”, em Carl Schmitt ainda mais rigorosamente “a constituição” contra a “lei constitucional” (MÜLLER, 2007, p. 144).

Contudo, considerando que o objetivo prático do livro é estudar de maneira teórica e prática o Fundo da Infância e Adolescência com o escopo de efetivar os direitos da infância e juventude brasileira na utilização desse importante instrumento, de acordo com a Constituição Federal, pouco importa o conceito de Constituição elaborado academicamente, de acordo com cada um dos autores, pois o objetivo maior é ver na vida das crianças e adolescentes brasileiros a efetivação dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Para efeito de estudo, basta considerar, portanto, a Constituição, nas palavras de Müller (2007, p. 146), como “o texto, corretamente posto em vigor e ainda não invalidado legalmente, do documento que se apresenta como codificação hierarquicamente suprema em nível intraestatal”.

Assim, reconhecida a hierarquia soberana da Constituição, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, surge o problema prático que é criado exatamente no momento da interpretação da Lei soberana, eis que ela é interpretada no Brasil, muitas vezes, de acordo com os interesses das classes detentoras do poder, o que é bastante perigoso, diante da grande quantidade de pessoas vivendo sem as garantias mínimas de vida com dignidade, ficando evidenciada a necessidade de uma interpretação conforme os anseios do verdadeiro detentor do poder: o povo.

Por fim, necessário se faz compreender o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), bem como se dá a manifestação popular nas deliberações relativas ao referido fundo especial, através dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, o que se faz no capítulo seguinte.



2

**FUNDO DA
INFÂNCIA E
ADOLESCÊNCIA (FIA)**

Analizados os Direitos Fundamentais das Crianças e Adolescentes, bem como as noções gerais acerca do Problema da Concretização dos Direitos Fundamentais no Brasil, importa destacar que os atores do Sistema de Garantia de Direitos devem promover uma articulação para organizar a montagem do que a doutrina chama de Orçamento Criança e Adolescente (OCA), eis que somente quando a prioridade absoluta garantida às crianças e adolescentes na Constituição da República estiver materializada nas leis orçamentárias é que poderá se pensar em efetivação das políticas públicas infantojuvenis.

Dessa forma, os direitos fundamentais das crianças e adolescentes à garantia, à proteção e à defesa devem necessariamente ser efetivados através de políticas públicas, com a destinação de recursos de forma específica, o que se dá, exemplificativamente, através do Fundo da Infância e Adolescência, que deve ser tratado como parte do Orçamento Criança e Adolescente, efetivado com prioridade absoluta, ou seja, ao elaborar o Plano Plurianual¹¹, a Lei de Diretrizes Orçamentárias¹² e a Lei Orçamentária Anual¹³, deve o Chefe do Executivo ponderar os valores objeto de defesa constitucional e encaminhar ao Legislativo os projetos de lei de modo a efetivar os direitos infantojuvenis garantindo

¹¹ Conceituado por Hélio Saul Mileski como “um instrumento técnico de planejamento essencial à política orçamentária do Estado, vez que orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo, no qual se incluem as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, com um período de validade de 4 anos” (MILESKI, 2003, p. 54).

¹² De acordo com Marcus Vinícius Pereira Júnior, “a Lei de Diretrizes Orçamentárias, referida pela Constituição Federal em seu art. 165, inciso II, apresenta-se como instrumento complementar para o planejamento governamental e tem como objetivo estabelecer um conjunto de princípios e normas de procedimento, com a fixação de prioridades na conformidade do plano plurianual e com o escopo de orientar a elaboração do orçamento anual” (PEREIRA JÚNIOR, 2012, p. 54).

¹³ A Lei Orçamentária Anual é considerada um instrumento de execução do planejamento governamental, ou seja, nas palavras de Mileski (2003, 59), “é o elemento técnico que estabelece os meios para a realização dos fins estipulados nos planos de governo – previsão de recursos financeiros e sua utilização para o alcance das metas e objetivos planejados”.

a proteção integral, devendo tal prioridade também ser considerada pelos membros do Legislativo na votação das leis orçamentárias e, também, ao incluir emendas aos projetos encaminhados pelo Executivo para sanção.

2.1 CONCEITO

Após a análise do orçamento público, conceituado como o meio que disciplina a atuação estatal por um determinado espaço de tempo, isso em relação ao desempenho da atividade financeira exercida pelo Estado, com arrecadação, gastos e administração de recursos financeiros, importa destacar que em razão das peculiaridades das crianças e adolescentes, bem como com a ausência de proteção estatal histórica aos seus direitos, a Constituição Federal garantiu a prioridade absoluta quanto à materialização dos direitos constitucionais *infantojuvenis* (art. 227, CF/88).

Assim, para a efetiva prioridade absoluta era necessária uma destinação diferenciada de recursos e a criação de uma forma real de controle de aplicação das verbas nas políticas públicas garantidoras dos direitos *infantojuvenis*, o que se fez com o estabelecimento do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), considerado de caráter obrigatório, de acordo com as lições de Wanderlino Nogueira Neto (2004, p. 67):

O Estatuto, por força dos artigos citados¹⁴, determina a obrigatoriedade da criação desses fundos especiais, nos três níveis da Federação, sob pena de se fazer exigível tal, por via judicial; caso a União, Estados (e Distrito Federal) e Municípios não os criem no prazo estabelecido. Isto é, o Ministério Público¹⁵ poderá ajuizar ação

¹⁴ O texto faz referência ao artigo 88, inciso IV e 259, parágrafo único, ambos do Estatuto da Criança e Adolescente.

¹⁵ De acordo com a Lei n. 7.347/85, a Defensoria Pública também está legitimada a ajuizar Ação Civil Pública com o escopo de efetivar o Fundo da Infância e Adolescência (FIA).

civil pública, requerendo uma “obrigação de fazer”, com multa por inadimplência, nos termos do art. 208 a 224 do Estatuto multicitado.

Nesse diapasão, importa destacar que, excepcionalmente, a Lei nº 4.320/64¹⁶ prevê a possibilidade de criação de fundos especiais com o objetivo de vincular o produto de receitas especificadas por lei à realização de determinados objetivos e serviços, sendo facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (art. 71). Surge, assim, dessa autorização legal, a ideia do FIA, que é composto por recursos financeiros destinados ao atendimento das políticas, programas e ações voltadas para a concretização dos direitos das crianças e adolescentes, distribuídos de acordo com a deliberação dos Conselhos de Direitos, nos diferentes níveis de governo.

A previsão legal de criação do Fundo da Infância e Adolescência, nos diferentes níveis de governo, está estabelecida no art. 88, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que define como política de atendimento infantojuvenil a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, o que facilitou a aplicação dos recursos aos fins especificamente destinados, não se confundindo com outras receitas, como explicitado por Wilson Donizeti Liberati ao comentar as vantagens de implantação do FIA:

Com a implantação dos Fundos, tanto os recursos destinados pelo Executivo (dotação orçamentária própria) quanto os repassados pelas entidades da federação, assim como doações, multas administrativas e judiciais próprias da Justiça da Infância e Juventude, enfim, todos os ingressos em dinheiro destinados aos programas e políticas ligados ao atendimento das crianças e jovens deverão ser alocados, depositados no respectivo fundo – municipal, estadual

¹⁶ Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

ou nacional. Dessa forma, com a implantação do Fundo Especial, esses valores não irão se confundir com as outras receitas, pois as receitas destinadas ao fundo serão sempre específicas e especificadas, com destinação certa. Assim, a sociedade irá controlar, através do respectivo Conselho, a aplicação do dinheiro, pois cada centavo só será liberado mediante deliberação do órgão colegiado, através do plano de aplicação (CYRINO; LIBERATI, 2003, p. 216).

Fica claro, portanto, que formalmente foram criadas as formas de aplicação e controle dos recursos financeiros destinados à aplicação em políticas públicas que visam efetivar os direitos infantojuvenis, contudo, a realidade prática no Brasil está muito aquém das expectativas das crianças e adolescentes, eis que a maioria dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente¹⁷, principalmente os municipais, não exerce o importante papel de gerir o FIA de forma efetiva, o que certamente será modificado com a apropriação do conhecimento necessário por parte de toda a população e, principalmente, por parte dos cidadãos que, em efetiva demonstração do dever cívico de servir à coletividade, decidem integrar os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes.

¹⁷ De acordo com o art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, os conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais. O Conselho Nacional (CONANDA), a título de exemplo, é um órgão colegiado de composição paritária integrado por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não-governamentais que possuem atuação em âmbito nacional e atuação na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, ficando claro, assim, a participação popular na formação do referido conselho, o que deve ocorrer também em âmbito estadual, distrital e municipal.

2.2 NATUREZA JURÍDICA, CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DO FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA)

2.2.1 Natureza jurídica do Fundo da Infância e Adolescência (FIA)

Legalmente conceituado como fundo especial com o objetivo de cumprir com as diretrizes da política de atendimento infantojuvenil, vinculando o produto de receitas especificadas por lei à realização de determinados objetivos e serviços voltados para a materialização de políticas públicas garantidores dos direitos das crianças e adolescentes (art. 71, Lei n. 4.320/64 c/c art. 88, IV, ECA), fica claro que o FIA não tem personalidade jurídica, nem se constitui em um órgão da administração, ressaltando, ainda, que tem natureza meramente contábil.

2.2.2 Criação e manutenção do Fundo da Infância e Adolescência (FIA)

Importa destacar, quanto à criação do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), em interpretação a contrário *sensu* do art. 167, IX, da Constituição da República, que a criação do FIA deve ocorrer exclusivamente através de lei, em sentido formal, sendo inadmissível a criação do referido fundo através de decreto, portaria ou outro tipo de norma. Na mesma linha de raciocínio constitucional, o art. 74 da Lei n. 4.320/64 estabelece que a lei instituidora do fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, o que deixa clara a necessidade de lei para a criação do Fundo da Infância e Adolescência.

Assim, para facilitar especialmente a prática relativa à criação e manutenção do FIA, serão descritas a seguir as

etapas necessárias para a criação e manutenção do Fundo da Infância e Adolescência, com referências inclusive a anexos contendo modelos de documentos que certamente serão úteis no momento de transformar a teoria em prática.

2.2.2.1 Etapas necessárias para a criação e manutenção do Fundo da Infância e Adolescência (FIA)

Em linhas preliminares, importa considerar que caso alguma das etapas referidas abaixo não seja cumprida pelo respectivo integrante do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente (SGD) responsável pelo cumprimento, por exemplo, pelo Chefe do Executivo ao manter a omissão em elaborar o projeto de lei para a criação do FIA, poderá qualquer do povo denunciar ao Ministério Público ou mesmo à Defensoria Pública a omissão, eis que as referidas instituições, nos termos do art. 5º, incisos I e II, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (lei que disciplina a Ação Civil Pública), detêm legitimidade para ajuizar as Ações Cíveis Públicas adequadas, garantindo, assim, que o Sistema funcione de maneira efetiva e o FIA concretize os direitos constitucionais garantidos às crianças e adolescentes brasileiros.

2.2.2.1.1 Elaboração do projeto de lei para criação do Fundo, que é de iniciativa do Chefe do Executivo

Quanto ao tópico relativo à criação do FIA, considerando que os Conselhos de Direitos atuam em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, a Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências, pode ser utilizada como parâmetro para elaboração de projeto de lei de criação de Conselhos ainda não

criados, ressaltando que esta pode facilmente ser encontrada no sítio <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>.

2.2.2.1.2 Regulamentação do FIA, através de Decreto, que deverá ser editado pelo Chefe do Executivo

E ainda, com o fim de facilitar o objetivo prático do presente estudo, segue endereço para busca do Decreto n. 1.196 (Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente), de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) e dá outras providências à implantação e implementação da Política Nacional de Atendimento aos Direitos da Criança e Adolescente, nos termos da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente): <<http://andi.org.br/infancia-e-juventude/legislacao/decreto-no-1196-fundo-nacional-para-a-crianca-e-o-adolescente>>.

Assim, nas localidades onde não estiver devidamente regulamentado através de decreto, por parte do Executivo, o Fundo da Infância e Adolescência, tal providência poderá ser tomada levando em consideração o modelo nacional, com as devidas adaptações ao ente federal respectivo.

2.2.2.1.3 Indicação do Administrador do Fundo, responsável pela movimentação financeira dos recursos

Ressalte-se, quanto ao presente tópico, que os Conselhos de Direitos são os responsáveis pela gestão do FIA através de suas deliberações, cabendo à pessoa indicada pelo Chefe do Executivo a escrituração contábil daquele. Fica claro, assim, que a indicação do Administrador do Fundo, pelo Chefe do Executivo, não afetará a gestão do fundo pelos Conselheiros de Direitos, integrantes do

colegiado que compõe o Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, isso considerando que o Administrador tem função específica de escrituração contábil do fundo.

A título de modelo, segue no anexo I, no final deste livro, a Portaria nº 0853, de 04 de maio de 2015, assinada pelo Prefeito Municipal de Currais Novos, Estado do Rio Grande do Norte, designando como Gestores da Conta Bancária do Fundo Especial para a Infância e o Adolescente Gilberto Eugênio de Barros Lins, Secretário Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social (SEMTHAS), e Adaildo Benedito dos Santos, Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

2.2.2.1.4 Abertura de conta bancária especial, em banco oficial, devidamente vinculada ao fundo

Com o fim de movimentar os recursos reservados para o Fundo da Infância e Adolescência, deve ser aberta uma conta bancária especial, em banco oficial, devidamente vinculada ao fundo, como no modelo relativo à conta vinculada ao Fundo Municipal de Direitos da Criança e Adolescente de Currais Novos: AGÊNCIA 0805 / OPERAÇÃO 013 / CONTA 10285-5 / CNPJ 02.675.789/0001-06.

Basta, portanto, o Presidente do Conselho de Direitos comparecer em banco oficial munido dos documentos que comprovem sua condição, com o fim de possibilitar a abertura da conta e movimentação financeira real do FIA.

2.2.2.1.5 Elaboração do Plano de Ação e de Aplicação

Diante da importância do presente item, destaca-se a necessidade de tratar de Planejamento Orçamentário, pois, como ocorre em uma casa de família organizada, onde os recursos são

limitados e as necessidades são cada dia maiores, o planejamento se apresenta como imprescindível para a aplicação dos recursos de acordo com os interesses de todos os membros da família, podendo tal raciocínio ser utilizado, também, para qualquer atividade humana, principalmente no que se refere a bens e serviços e, ainda mais, quando se trata de dinheiro público.

Assim, diante da imprescindibilidade de planejamento orçamentário, o legislador constituinte estabeleceu em seu art. 174, CF/88, que o Estado deve exercer, como agente normativo e regulador da atividade econômica, em obediência ao princípio da estrita legalidade, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Sendo assim, o planejamento por disposição constitucional se mostra como imprescindível, como proposta técnica relativa às previsões de despesas e busca de receitas, tudo com o objetivo de executar as políticas necessárias, com a maximização em termos quantitativos e qualitativos dos recursos disponíveis, de modo a reduzir as desigualdades sociais e implementar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, definidos no art. 3º da Constituição Cidadã. Ressalte-se, porém, que a autonomia – política, administrativa e financeira – entre os entes federados termina por dificultar a conciliação de um sistema harmônico e integrado de planejamento, isso considerando a possibilidade de rivalidade entre os entes federados, na busca de avanço industrial, por exemplo, com a concessão de incentivos para a instalação de empresas em suas áreas territoriais, o que dá início em muitos casos ao que se chama de guerra fiscal.

Pela leitura do texto constitucional, em seu art. 174, §4º, ao determinar que

a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento

bem como analisar a prática, em que na verdade existe uma rivalidade entre os Estados na busca por recursos financeiros perante o Governo Federal, sem a preocupação com o desenvolvimento regional, infelizmente se percebe que a efetivação do referido dispositivo constitucional, que prevê a necessidade de desenvolvimento nacional equilibrado, ainda não passou de formalismo constitucional para a prática entre os entes federados, principalmente no que se refere aos Municípios.

Especificamente com relação ao planejamento ligado aos direitos infantojuvenis existe a peculiaridade estabelecida no art. 88, inciso I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece como diretriz da política de atendimento a municipalização. Tal fato significou formalmente a retirada de parcela de poder da União e Estados em favor dos Municípios¹⁸, que são entes autônomos da Federação brasileira responsáveis pela execução e coordenação dos programas garantidores dos direitos das crianças e adolescentes. Ressalte-se, ainda, que as políticas públicas nessa área devem ser controladas e elaboradas com a participação obrigatória da população, através de entidades representativas, denominadas Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, nos termos do art. 88, inciso II, do ECA, que devem atuar em âmbito nacional, estadual ou mesmo municipal.

Os referidos Conselhos de Direitos, de acordo com o art. 88, inciso II, do ECA, são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais, ficando claro que os Conselhos de Direitos detêm atribuição de deliberar e controlar as ações relativas aos direitos infantojuvenis, em nível federal, estadual e municipal, sendo que a falta de planejamento em âmbito

¹⁸ Destaque-se que a retirada de poder da União e Estados em favor dos Municípios, no que se refere à municipalização das políticas públicas infantojuvenis, até o presente momento não foi sentida pela população, eis que o Legislador criou uma nova obrigação para o ente municipal, sem a respectiva previsão orçamentária, dificultando, dessa forma, que a lei saísse do papel para as vidas de todas as crianças e adolescentes brasileiros.

municipal tem se mostrado como um dos grandes empecilhos para a materialização dos direitos das crianças e adolescentes, como se verifica com as lições de Mileski (2003, p. 53-54):

[...] a experiência brasileira em matéria de planejamento é relativamente sólida, pelo menos no que diz respeito ao âmbito federal e a alguns Estados da federação. Contudo, o mesmo não se pode dizer da administração municipal. A precariedade municipal em matéria de planejamento é muito grande. À exceção de uns poucos Municípios (algumas capitais), nos demais o planejamento é praticamente inexistente. O fato de a administração municipal não atuar com base em um planejamento ocasiona dificuldades de toda a natureza, obstaculizando a tomada de decisões no tocante à adoção de programas adequados à satisfação de suas necessidades, com seus poucos recursos sendo utilizados em projetos que nem sempre atendem aos interesses da coletividade local.

Fica claro que a falta de planejamento em relação às políticas públicas infantojuvenis, principalmente em âmbito municipal, onde a ausência de planejamento é regra, ocasiona a aplicação dos recursos já escassos em projetos que não atendem aos interesses prioritários das crianças e adolescentes, em afronta direta às diretrizes estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, entre os arts. 4º ao 10º, onde, de acordo com Mileski (2003, p. 53-54), está

estipulado um sistema de controle rígido, com aplicação das sanções administrativas e penais pelo seu descumprimento, que pode, pelo efeito das sanções previstas, implementar o salutar e necessário hábito do planejamento no âmbito municipal, tornando-o uma prática permanente.

Portanto, de acordo com a evolução da função orçamentária do Estado brasileiro, especialmente no que se refere à constitucionalização do planejamento, tratado inclusive em

detalhes pela legislação infraconstitucional, o planejamento formalmente já é um processo contínuo imprescindível para a aplicação dos recursos públicos nas mais variadas áreas, especialmente na garantia de direitos infantojuvenis, isso diante da escassez de recursos e necessidades cada dia mais presentes de garantir direitos, o que somente será possível com uma efetiva participação da sociedade no planejamento, deliberação e controle das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, o que, por sua vez, será possível com a implementação dos Planos de Ação e Aplicação dos direitos infantojuvenis.

Especificamente em relação aos direitos das crianças e adolescentes foi instituído pelo legislador o Fundo da Criança e do Adolescente (FIA), que, como já dito anteriormente, é composto por recursos financeiros destinados ao atendimento das políticas, programas e ações voltadas para a concretização dos direitos das crianças e adolescentes, bem como distribuídos de acordo com a deliberação dos Conselhos de Direitos, nos diferentes níveis de governo, com a ressalva de que o planejamento relativo à captação e destinação de recursos do FIA ocorre de acordo com o Plano de Ação e Plano de Aplicação.

2.2.2.1.5.1 Plano de Ação

O Plano de Ação é mais abstrato que o Plano de Aplicação, ou seja, é o documento que define os objetivos e metas da política de atendimento infantojuvenil, de acordo com as deliberações do Conselho de Direitos respectivo, devendo no referido documento ser especificadas as prioridades de determinada comunidade, com a inclusão de todas as necessidades do público infantojuvenil de determinado Município, por exemplo.

Assim, no Plano de Ação deve o Conselho de Direito deliberar, por exemplo, que uma política pública de apoio à recuperação de dependentes químicos em determinada comunidade é mais importante que outra que visa conscientizar os adolescentes acerca das consequências de uma gravidez precoce,

o que pode não ser uma realidade em outra comunidade, onde a prioridade seria a concretização de uma política pública de esporte e lazer, tendo em vista que as outras áreas já estão sendo atendidas.

2.2.2.1.5.2 Plano de Aplicação

Já o Plano de Aplicação, de acordo com Públio Caio Bessa Cyrino e Wilson Donizeti Liberati (2003, p. 225-226),

nada mais é do que a distribuição dos recursos para as áreas consideradas prioritárias em relação aos objetivos políticos fixados pelo Conselho. É o “orçamento” do Fundo, o qual integra o orçamento geral da entidade a que esteja vinculado.

Portanto, para deliberar acerca do Plano de Aplicação, deve o Conselho de Direitos ter prévio conhecimento das possíveis fontes de receitas orçamentárias, com o escopo de informar à Administração Pública as deliberações do Conselho de Direitos, no que se refere às necessidades da política de atendimento infantojuvenil.

Em uma comparação simples, pode-se afirmar que o Plano de Ação, de natureza política, é um documento indicativo das necessidades gerais das crianças e adolescentes que deverão ser beneficiadas com a concretização da política de atendimento e, por outro lado, o Plano de Aplicação, de natureza técnica, é um documento mais complexo e completo de planejamento, em que o Conselho de Direitos, após tomar conhecimento do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), delibera quais as políticas públicas que deverão ser incluídas na Lei Orçamentária Anual, indicando as fontes de receita, de acordo com os recursos previstos no Projeto da LDO, ressaltando que a liberação de recursos existentes no FIA ocorrerá de acordo com o Plano de Aplicação, com aprovação pelo Chefe do Executivo, nos termos do art. 71 do Decreto-lei n. 200/67 e art. 165, §5º, I, da CF/88.

E, por fim, com o escopo de atender o objetivo prático da presente obra, segue indicação de consulta acerca do Plano de Ação e Aplicação do Município de Valinhos (SP), presente no endereço <http://www.valinhos.sp.gov.br/portal/arquivos/desenvolvimento_social/plano_de_acao_direitos_c_a_valinhos.pdf>, como modelo, capturado em 01.10.2015, às 11h14, bem como do Município de Palhoças (SC) <<https://cmdcapalhoca.files.wordpress.com/2011/05/plano-de-ac3a7c3a3o-e-aplicac3a7c3a3o-2015.pdf>>, também capturado em 01.10.2015, porém às 11h58.

2.2.2.1.5.3 Momentos de atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente em relação à elaboração do Plano de Ação e Aplicação, com respectivo envio ao Executivo

2.2.2.1.5.3.1 Plano Plurianual (PPA)¹⁹

Considerando a necessidade de participação popular na elaboração do Plano Plurianual, deve o Conselho de Direitos da Criança e Adolescente (Nacional, Estadual, Municipal e Distrital) enviar ao Executivo o Plano de Ação, após deliberação, com a definição de metas e objetivos, juntamente com o diagnóstico do cenário relativo à situação das crianças e adolescentes do respectivo ente da Federação, pelo menos dois meses²⁰ antes do Projeto de Plano Plurianual ser encaminhado ao Legislativo por parte do Executivo.

¹⁹ O Plano Plurianual (PPA) é conceituado por Hélio Saul como “um instrumento técnico de planejamento essencial à política orçamentária do Estado, vez que orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo, na qual se incluem as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, com um período de validade de 4 anos” (MILESKI, 2003, p. 54.).

²⁰ Não existe previsão legal, mas dois meses é um prazo suficiente para que o Executivo inclua no Plano Plurianual o que foi deliberado pelo Conselho de Direitos, através de resolução.

Como o prazo para o encaminhamento pelo Executivo ao Legislativo é de quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato (31 de agosto de 2017 – mandato 2017/2020)²¹, deve o Plano de Ação ser encaminhado ao Executivo dois meses antes do citado prazo (30 de junho de 2017 – mandato 2017/2020), ressaltando, inclusive, que caso o Conselho de Direitos não cumpra com sua obrigação, cabe ao Município (bem como ao Ministério Público ou Defensoria Pública) ajuizar ação com o escopo de obrigar o referido conselho a deliberar acerca das políticas públicas infantojuvenis, com a aprovação do Plano de Ação, sob pena da elaboração da lei orçamentária ser considerada ilegal.

Ressalte-se, por oportuno, que o Poder Legislativo deve discutir, detalhadamente, dentro de comissões específicas e, também, em Plenário, o projeto do Plano Plurianual, inclusive com a realização de audiências públicas com a possibilidade de participação popular. Deve, assim, praticar todos os atos entre o dia 31 de agosto de 2017²² (quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato) e o término da sessão legislativa, que ocorre em 22 de dezembro, data limite de devolução para sanção, tudo nos termos do art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e art. 57 da Constituição da República.

Ao final, deve o Chefe do Executivo sancionar o Plano Plurianual, com a definição de metas e objetivos, com um período de validade de 4 (quatro) anos, servindo aquele de base para a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias referentes aos anos de validade do PPA. Na gestão municipal que ocorrerá entre 2017 e 2020, o Plano Plurianual será válido para os anos de 2018 a 2021.

²¹ De acordo com o art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ressaltando que, para fins práticos, foi considerado o mandato do Prefeito, em razão da municipalização das políticas públicas infantojuvenis.

²² Para facilitar a compreensão, foi considerado o mandato de Prefeito entre 2017 e 2020.

2.2.2.1.5.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)²³

Com base no Plano Plurianual deve ser elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias, também de acordo com o Plano de Ação elaborado pelo Conselho de Direitos da Criança e Adolescente (Nacional, Estadual, Municipal e Distrital), ressaltando, ainda, que o envio deve ocorrer pelo menos dois meses antes de 15 de abril de cada ano²⁴ (prazo final de envio ao Legislativo, pelo Executivo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias), ou seja, deve o respectivo Conselho enviar ao Executivo o Plano de Ação até o dia 15 de fevereiro de cada ano²⁵, isso como forma de possibilitar ao referido Poder a inclusão das diretrizes estabelecidas no Plano de Ação no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Poder Legislativo, por sua vez, deve discutir detalhadamente, dentro de comissões específicas e, também, em Plenário, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com a realização de audiências públicas com a possibilidade de participação popular. Deve, assim, praticar todos os atos entre o dia 15 de abril de cada ano (oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro) e o término da sessão legislativa, que ocorre em 17 de julho, data limite para devolução do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Legislativo ao Executivo para sanção, tudo nos termos

²³ A Lei de Diretrizes Orçamentárias, referida pela Constituição Federal em seu art. 165, inciso II, apresenta-se como instrumento complementar para o planejamento governamental e tem como objetivo estabelecer um conjunto de princípios e normas de procedimento, com a fixação de prioridades na conformidade do plano plurianual e com o escopo de orientar a elaboração do orçamento anual, o que possibilita uma participação maior do Poder Legislativo no planejamento orçamentário.

²⁴ De acordo com o art. 35, §2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

²⁵ Não existe previsão legal, mas dois meses é um prazo suficiente para que o Executivo inclua na Lei de Diretrizes Orçamentárias o que foi deliberado pelo Conselho de Direitos, através de resolução.

do art. 35, §2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e art. 57 da Constituição da República.

Após o recebimento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve o Chefe do Executivo sancioná-lo, transformando-o em lei, ressaltando que a LDO deve prever todas as receitas e despesas públicas programadas, isso para servir de base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

2.2.2.1.5.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)²⁶

Após a sanção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve o Conselho de Direitos enviar ao Município o Plano de Aplicação, com a deliberação de quais políticas públicas deverão ser incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), indicando as fontes de receita, de acordo com os recursos previstos na LDO. Importa esclarecer que a LDO deve prever todas as receitas e despesas públicas programadas, para após ter conhecimento de tais números o Conselho de Direitos elaborar o Plano de Aplicação, isso considerando que na deliberação acerca do Plano de Aplicação o Conselho de Direitos define quais políticas públicas deverão ser incluídas na Lei Orçamentária Anual, indicando as fontes de receita, de acordo com os recursos previstos na LDO.

Com base no Plano de Aplicação, que deve ser enviado pelo Conselho ao Executivo até 31 de julho de cada ano²⁷, deve o Chefe do Poder Executivo elaborar o Projeto da Lei

²⁶ Apresenta-se como instrumento de execução do planejamento governamental, ou seja, “é o elemento técnico que estabelece os meios para a realização dos fins estipulados nos planos de governo – previsão de recursos financeiros e sua utilização para o alcance das metas e objetivos planejados” (MILESKI, 2003, p. 59).

²⁷ Não existe previsão legal, mas um mês é um prazo suficiente para que o Executivo inclua na Lei de Diretrizes Orçamentárias o que foi deliberado pelo Conselho de Direitos, através de resolução.

Orçamentária Anual até 31 de agosto²⁸, prazo que tem o Executivo para encaminhar ao Legislativo o Projeto da LOA. O Legislativo, por sua vez, após a discussão e realização de audiências públicas, deve praticar todos os atos entre o dia 31 de agosto de cada ano (até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro) e o término da sessão legislativa, que ocorre em 22 de dezembro, data limite para devolução com o escopo de ser sancionada a LOA, tudo nos termos do art. 35, §2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e art. 57 da Constituição Federal de 1988.

2.2.2.1.5.3.4 Cronograma relativo aos momentos de atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente em relação à elaboração do Plano de Ação e Aplicação, com respectivo envio ao Executivo nos momentos de elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (LOA)²⁹

²⁸ De acordo com o art. 35, §2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

²⁹ O referido cronograma foi resultado de Dissertação de Mestrado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte em Direito Constitucional, pela UFRN, por parte de Marcus Vinícius Pereira Júnior, que culminou com a publicação da obra Orçamento e Políticas Públicas Infantojuvenis.

CRONOGRAMA DE PRÁTICA DE ATOS PELO CMDCA, EXECUTIVO E LEGISLATIVO

	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
PPA						30 de junho: prazo de entrega do Plano de Ação pelo CMDCA ao Executivo		31 de agosto: prazo de entrega do Projeto de PPA pelo Executivo ao Legislativo				22 de dezembro: prazo de entrega do Projeto de PPA pelo Legislativo ao Executivo para sanção
LDO		15 de fevereiro: prazo de envio do Plano de Ação pelo CMDCA ao Executivo		15 de abril: prazo de envio do Projeto de LDO do Executivo ao Legislativo			17 de julho: prazo de envio do Projeto de LDO do Legislativo ao Executivo para sanção					
LOA							31 de julho: prazo de envio do Plano de Aplicação ao Executivo pelo CMDCA	31 de agosto: prazo de entrega do Projeto de LOA pelo Executivo ao Legislativo				22 de dezembro: prazo de entrega do Projeto de LOA pelo Legislativo ao Executivo para sanção

2.2.2.1.6 Aprovação da Lei Orçamentária Anual, com a inclusão do Plano de Aplicação na Lei Orçamentária

O presente tópico foi incluído, principalmente, para reforçar a importância do trabalho dos Conselhos de Direitos em todo o processo de elaboração das Leis Orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), como explicitado no item anterior, garantindo, assim, que sejam destinados recursos com a prioridade absoluta materializada constitucionalmente (art. 227, CF/88) em favor das crianças e adolescentes.

Para fins práticos, devem os referidos Conselhos atuar na forma estabelecida no cronograma mostrado no item anterior, cabendo aos demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos proceder a fiscalização nas atuações de cada um dos integrantes do referido sistema, conforme determina o art. 70 da Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

2.2.2.1.7 Registro de receitas e despesas, de acordo com as deliberações dos Conselhos de Direitos

Para garantir a transparência no exercício de suas atividades, devem os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente registrar as receitas e despesas, de acordo com as próprias deliberações, isso com o fim de prestar contas com a utilização dos recursos públicos que formam o FIA, garantindo a transparência necessária para dar credibilidade ao órgão, facilitando, inclusive, o implemento da maior quantidade de doações possível.

Atendendo ao objetivo prático do presente estudo, segue em anexo, ao final deste livro, com numeração II, o Registro de Contas – CMDCA (Currais Novos), referente ao mês de dezembro de 2014.

2.2.2.1.8 Prestação de contas por parte do administrador

Importa destacar, por fim, em relação às etapas necessárias para a criação e manutenção do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), que o Administrador do Fundo, indicado pelo Chefe do Executivo, deve prestar contas mensalmente aos Conselhos e, anualmente, ao Poder Legislativo e Tribunal de Contas, o que não impede que a população e o Ministério Público exerçam a fiscalização a qualquer tempo.

Fica claro, portanto, que existem meios legalmente criados com o escopo de manter o Fundo da Infância e Adolescência de acordo os anseios da sociedade, que clama pela aplicação dos recursos públicos em políticas verdadeiramente voltadas para o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes. Falta apenas a efetiva apropriação por parte da sociedade e, também, dos ocupantes dos cargos representativos da vontade do povo (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como por parte do Ministério Público e Defensoria Pública, no sentido de transformar as garantias formalmente existentes em realidade, o que será possível com uma gestão participativa do Fundo da Infância e Adolescência.

Atendendo ao objetivo prático do presente estudo, também segue em anexo no fim da obra, com numeração III, a Prestação de Contas – CMDCA (Currais Novos), por parte do administrador, referente ao mês de dezembro de 2014.

2.3 RECEITAS DO FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA)

2.3.1 *Análise comparativa com o FIA Nacional*³⁰

O Fundo da Infância e Adolescência tem origem na captação de recursos através de dotação orçamentária e créditos adicionais. Recursos provenientes da dotação orçamentária são recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para atender a determinados objetivos; já os créditos adicionais³¹ são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA (art. 40, Lei n. 4.320/64), ressaltando, porém, que os créditos adicionais somente podem ser utilizados mediante autorização legislativa.

Antes de analisar as principais fontes de receitas do FIA, importa transcrever os incisos do parágrafo único do art. 6º, da Lei n. 8.242/91, que descreve as fontes de receitas do Fundo Nacional da Criança e Adolescente, que deve ser aplicada, no que couber e de forma exemplificativa, com adaptação ao respectivo ente da Federação, aos Fundos Municipais, Estaduais e Distrital da Criança e do Adolescente. Segue a transcrição do referido dispositivo legal:

³⁰ Considerando que os Fundos Estaduais, Distrital e Municipais têm objetivos comuns ao FIA Nacional, apesar da necessidade de regulamentação no âmbito de sua respectiva área territorial de atuação, serão feitas as considerações levando em conta o FIA Nacional, tendo em vista que as receitas deste são semelhantes aos demais, com a ressalva de que nos momentos oportunos serão feitas as observações diretamente aos Fundos Estaduais, Distrital e Municipais.

³¹ De acordo com o art. 41 da Lei nº 4.320/64, em seus incisos I, II e III, os créditos adicionais classificam-se em suplementares, que são destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 6º Fica instituído o Fundo Nacional para a criança e o adolescente.

Parágrafo único. O fundo de que trata este artigo tem como receita:

- a) contribuições ao Fundo Nacional referidas no art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- b) recursos destinados ao Fundo Nacional, consignados no orçamento da União;
- c) contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais;
- d) o resultado de aplicações dos governos e organismos estrangeiros e internacionais;
- e) o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente;
- f) outros recursos que lhe forem destinados.

2.3.1.1 Inclusão de recursos financeiros na Lei Orçamentária Anual

Após a transcrição do texto legal que descreve as fontes de receitas do FIA Nacional, importa destacar que a principal fonte de recursos do Fundo da Infância e Adolescência é a inclusão de recursos financeiros na Lei Orçamentária Anual, com o escopo de concretizar os direitos estabelecidos na Constituição da República, ressaltando que na destinação de recursos para o atendimento dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, deve ser levada em consideração, por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, a necessidade de aplicação prioritária dos recursos na garantia, proteção e defesa dos referidos direitos.

Com relação ao acompanhamento relativo à inclusão de recursos financeiros da Lei Orçamentária, especialmente o acompanhamento do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), que inclui a destinação de verbas com prioridade absoluta para o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), segue nota explicativa com link onde pode ser encontrada a

Resolução nº 254/2010, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/PR, que dispõe sobre os parâmetros do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e sua aplicabilidade na elaboração, monitoramento e avaliação de programas orçamentários de atenção direta e indireta à criança e ao adolescente, isso em razão de ser bem completa e servir de modelo para que outros Conselhos de Direitos possam deliberar resoluções em tal sentido, de acordo com suas peculiaridades (PARANÁ, 2010, extraído da Internet).

Ressalte-se, por oportuno, que obrigatoriamente os Conselhos de Direitos, a Defensoria Pública e o Ministério Público devem ter participação ativa na elaboração, acompanhamento e execução do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), com a ressalva de que a atuação das referidas instituições de forma preventiva, ou seja, durante o processo de elaboração e execução das leis orçamentárias, certamente será mais efetiva que eventual atuação após a violação dos direitos.

Enfim, o brasileiro, especialmente o povo, através das instituições que o representam, como os Conselhos de Direitos, Defensoria Pública e Ministério Público, deve mudar a atual forma de exercício do seu poder, com foco mais voltado para a atuação coletiva de direitos, eis que a defesa de direitos individuais, apesar de louvável, termina representando um trabalho sem tanto resultado efetivo, na medida em que quando são tratados cinco dependentes de substâncias entorpecentes, cinco mil estão sujeitos a entrar no mesmo caminho se não tiverem acesso real às políticas públicas protetivas, que podem ser garantidas com o financiamento através do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), por exemplo.

2.3.1.2 Transferência intergovernamental

A transferência intergovernamental é outra origem de recursos destinados ao Fundo da Infância e Adolescência, em que pode ocorrer o repasse de verbas oriundas da União para os Estados ou Municípios, bem como dos próprios Estados aos

Municípios, considerando a municipalização do atendimento infantojuvenil e, também, em razão da vedação constitucional de desenvolvimento direto, pela União, de programas que efetivem as políticas públicas infantojuvenis, em razão de o referido ente da Federação ter atribuição apenas de exercer a coordenação e fixar as normas gerais relativas às ações governamentais na área da assistência social (art. 204, I, CF/88).

Assim, uma excelente forma de o povo cobrar dos seus representantes legais é questionar de Deputados Federais e Senadores o quanto conseguiram de transferência intergovernamental da União para os Fundos da Infância e Adolescência (FIA) dos respectivos Estados, podendo, da mesma forma, questionar os Deputados Estaduais o quanto conseguiram transferir para os Fundos da Infância dos Municípios mais carentes.

2.3.1.3 Doações efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas

As doações, efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, compreendem outra importante fonte de arrecadação de recursos destinados ao Fundo da Infância e Adolescência, eis que é possível a dedução do valor doado, considerando o valor devido, em relação ao Imposto de Renda, nos limites estabelecidos em lei, ou seja, as pessoas físicas podem efetuar a doação de até **6% (seis por cento) do imposto devido e as pessoas jurídicas de até 1% (um por cento) desse valor**, sendo garantida a dedução³², tudo de acordo com a Lei n. 8.242/91, que modificou a redação do art. 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como das normas regulamentares estabelecidas pelo Poder Executivo.

Importa destacar, ainda, que nos termos da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, passou a ser possível realizar a doação DIRETAMENTE NO MOMENTO DE

³² Caso o contribuinte opte pela declaração no modo *simplificado*, não poderá deduzir o valor destinado ao Fundo da Infância e Adolescência.

DECLARAR o Imposto de Renda em valor limitado a 3% (três por cento) do imposto devido, da forma estabelecida no anexo IV deste livro.

Destaco, por fim, quanto à doação a ser feita diretamente no momento do preenchimento da declaração de Imposto de Renda, que o próprio programa fornecido pela Receita Federal informa o valor máximo a ser doado, com destaque para o fato de que todo o procedimento a ser seguido está disposto no anexo IV, já referido no parágrafo anterior.

2.3.1.3.1 Procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente³³

Nos termos do art. 1º da Instrução Normativa RFB n. 1.131, de 21 de fevereiro de 2011, devidamente atualizada até a Instrução Normativa RFB n. 1.311, de 28 de dezembro de 2012, os procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem seguir as disposições da referida Instrução Normativa, que apresenta detalhadamente as instruções relativas aos seguintes temas, a seguir analisados com detalhes: Do benefício fiscal e do limite das doações; Exigências legais para emissão do comprovante da doação em dinheiro; Da doação em bens e da fiscalização pela Receita Federal do Brasil; Prestação de Informação por parte dos Conselhos de Direitos/Doadores e Penalidade.

³³ O presente tópico está totalmente em conformidade com a Instrução Normativa RFB n. 1.131, de 21 de fevereiro de 2011, devidamente atualizada até a Instrução Normativa RFB n. 1.311, de 28 de dezembro de 2012. Capturada através do sítio <<https://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2011/in11312011.htm>>. Acesso em: 30 set. 2015.

2.3.1.3.1.1 Do benefício fiscal e do limite das doações

De acordo com o art. 2º da IN RFB nº 1.131/2011, a pessoa física pode deduzir do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual a que se refere o art. 54³⁴ as doações feitas em espécie ou em bens, no ano-calendário anterior à referida declaração, aos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, destacando, nos termos do parágrafo único do art. 2º da referida Instrução Normativa, que as importâncias deduzidas a título de doações sujeitam-se à comprovação, por meio de documentos emitidos pelos conselhos gestores dos respectivos fundos.

Destaque-se, também, que nos termos do art. 3º da IN RFB n. 1.131/2011, a dedução de que trata o art. 2º deve atender ao limite global de 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado na Declaração de Ajuste Anual estabelecido no art. 55, ou seja, a soma das deduções relativas às doações aos Fundos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; Fundos Nacional, Estaduais ou Municipais do Idoso; quantias aplicadas no incentivo das atividades audiovisuais; projetos ou programas específicos credenciados pela Ancine (Agência Nacional do Cinema); quantias efetivamente despendidas a título de doações ou patrocínios, ou mesmo contribuições ao Fundo Nacional da Cultura; projetos beneficiados com incentivos de fomento à atividade audiovisual e os valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte, não podem ultrapassar os 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado na Declaração de Ajuste Anual.

³⁴ O art. 54 da IN RFB n. 1.131/2011 estabelece que o incentivo fiscal da dedução do imposto sobre a renda aplica-se somente ao modelo de Declaração de Ajuste Anual que permite a opção pela utilização das deduções legais, ou seja, caso o contribuinte opte por utilizar o modelo de Declaração de Ajuste Anual Simplificado, não poderá utilizar das deduções legais.

Para deixar bem claro, nos termos dos dispositivos legais referidos no parágrafo anterior, não poderá um contribuinte efetuar a doação, com dedução, de 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado na Declaração de Ajuste Anual para o Fundo Nacional da Infância e Adolescência e outros 6% (seis por cento) para o Fundo Municipal da Infância e Adolescência de Currais Novos (RN), pois a soma das doações implicaria em 12% (doze por cento) do imposto sobre a renda apurado na Declaração de Ajuste Anual, ultrapassando o limite legal.

Poderia, porém, o contribuinte efetuar a doação, com dedução, de 3% (três por cento) do imposto sobre a renda apurado na Declaração de Ajuste Anual para o Fundo Municipal da Infância e Adolescência de Currais Novos (RN) e outros 3% (três por cento) para o Fundo Municipal do Idoso de Currais Novos (RN), eis que a soma das doações não excederia ao limite de 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado na Declaração de Ajuste Anual previsto em lei.

Ressalte-se, por fim, em relação ao presente tópico, que a Lei n. 12.594/12 possibilitou à pessoa física fazer a doação quando da entrega da declaração no percentual de 3% (três por cento) sobre o valor do imposto devido, ficando claro, assim, que se a opção de doação for no ano anterior à entrega da declaração, o limite dedutível é de 6% (seis por cento) e, no ano da entrega da declaração, o limite é de 3% (três por cento). Em caso das doações realizadas diretamente na Declaração de Ajuste Anual, todos os detalhes estão devidamente inseridos entre os arts. 8º-A a 8º-D da IN RFB n. 1.131/2011, com destaque para a disciplina relativa ao Repasse das Doações aos Fundos e Prestação de Informações pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, nos arts. 8º-E e 8º-E, também da IN RFB n. 1.131/2011, ressaltando, mais uma vez, que o anexo IV apresenta detalhes para essa forma de doação.

2.3.1.3.1.2 Exigências legais para emissão do Comprovante da Doação em Dinheiro e em Bens

De acordo com a IN RFB n. 1.131/2011, em seu art. 4º, os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais beneficiados pelas doações devem emitir recibo em favor do doador, assinado por pessoa competente e pelo presidente do Conselho correspondente, especificando os seguintes requisitos:

- I - o número de ordem;
- II - o nome, número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e o endereço do emitente;
- III - o nome, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador;
- IV - a data da doação e valor recebido; e
- V - o ano-calendário a que se refere a doação.

Por sua vez, o § 1º do art. 4º, anteriormente referido, destaca que o comprovante poderá ser emitido anualmente, desde que sejam discriminados os valores doados mês a mês, ou seja, é faculdade do respectivo Conselho, bem como do doador, efetuar as doações parceladas, podendo ser emitido único recibo, com o valor global da doação efetuada em determinado ano.

Caso a doação efetuada seja em bens, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo legal referido no parágrafo anterior, o comprovante deve conter a identificação dos bens, mediante descrição em campo próprio ou em relação anexa ao comprovante, informando, também, se houve avaliação, o nome, número de inscrição no CPF ou no CNPJ e endereço dos avaliadores.

2.3.1.3.1.3 Da doação em bens

Caso a opção seja de doação em bens, nos termos do art. 5º da IN RFB n. 1.131/2011, o doador deverá (I) comprovar a propriedade dos bens mediante documentação hábil; (II) baixar os bens doados na Declaração de Bens e Direitos da Declaração de Ajuste Anual; (III) considerar como valor dos bens doados o valor constante da última Declaração de Bens e Direitos da Declaração de Ajuste Anual, desde que não exceda o valor de mercado, ou o pago, no caso de bens adquiridos no mesmo ano da doação, ressaltando, inclusive, que, de acordo com o parágrafo único do mesmo art. 5º, o preço obtido em caso de leilão não será considerado na determinação do valor dos bens doados, exceto se o leilão for determinado por autoridade judiciária.

2.3.1.3.1.4 Da fiscalização pela Receita Federal do Brasil, prestação de informação por parte dos Conselhos de Direitos/ Doadores e Penalidade

Com o fim de garantir a lisura nas doações efetuadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) fiscalizará, no âmbito de suas atribuições, a captação dos recursos (art. 6º, IN RFB n. 1.131/2011).

Destaque-se que, com o fim de garantir a fiscalização por parte da Receita Federal, os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão informar anualmente à RFB os dados relativos ao valor das doações recebidas identificando número de inscrição no CPF, valor doado e especificando se a doação foi em espécie ou em bens. As referidas informações devem ser efetuadas por meio da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), em meio digital, na forma, prazo e condições a serem definidas em instrução normativa específica do Secretário da Receita Federal do Brasil (art. 6º, §1º, IN RFB n. 1.131/2011).

Caso as informações não sejam prestadas nos prazos legais, a RFB dará conhecimento do fato ao Ministério Público (art. 6º, §2º, IN RFB n. 1.131/2011), a quem caberá tomar as providências legais relativas ao descumprimento das determinações legais, sem prejuízo do pagamento da penalidade administrativa, ou seja, do pagamento de multa de R\$ 80,79 (oitenta reais e setenta e nove centavos) a R\$ 242,51 (duzentos e quarenta e dois reais e cinquenta e um centavos), por comprovante ou relação não entregue.

Ainda com relação ao presente tópico, importa considerar que, nos termos do art. 57, da IN RFB n. 1.131/2011, a prestação das informações será efetuada por meio da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), em meio digital, na forma, prazo e condições a serem definidas em instrução normativa específica do Secretário da Receita Federal do Brasil.

Com relação à pessoa física beneficiária dos incentivos de dedução do Imposto de Renda do valor doado, prestará informações sobre a dedução efetuada na Ficha de Doações Efetuadas na Declaração de Ajuste Anual, presente no Programa da Declaração de Imposto de Renda, devendo o comprovante ser mantido em arquivo para eventual apresentação após solicitação por parte da Receita Federal.

2.3.1.3.1.2 Procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente³⁵

Inicialmente, importa destacar que, ao contrário dos cálculos relativos às doações efetuadas pelas Pessoas Físicas, que são simples e claros, como demonstrado no tópico anterior

³⁵ O presente tópico está totalmente em conformidade com a Instrução Normativa RFB nº 267, de 23 de dezembro de 2002. Capturada através do sítio <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?i-dAto=15148&visao=anotado>>. Acesso em: 8 out. 2015.

(2.3.4.2), com as relativas às Pessoas Jurídicas recomenda-se a consulta aos contadores das respectivas Pessoas Jurídicas ou mesmo à própria Receita Federal, para que não existam problemas relativos aos valores a deduzir, ressaltando, porém, que no presente tópico serão apresentadas as lições gerais relativas às respectivas doações, com as isenções legais, tudo de acordo com a Instrução Normativa SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002, que disciplina o tratamento tributário aplicável aos incentivos fiscais decorrentes do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

2.3.1.3.1.2.1 Do benefício fiscal e do limite das doações

De acordo com o art. 11, da IN SRF n. 267/2002, a pessoa jurídica poderá deduzir do imposto devido em cada período de apuração o total das doações efetuadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, devidamente comprovadas, vedada a dedução como despesa operacional, ressaltando, porém, que a dedução está limitada a 1% (um por cento) do imposto devido em cada período de apuração, bem como que, para fins de comprovação, a pessoa jurídica deverá registrar em sua escrituração os valores doados, bem assim manter em boa guarda a documentação correspondente (art. 11, §§1º e 2º da IN SRF n. 267/2002).

2.3.1.3.1.2.2 Exigências legais para emissão do Comprovante da Doação em Dinheiro e em Bens

No presente tópico importa considerar que, para fins de comprovar a doação ao respectivo Fundo, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, controladores dos fundos beneficiados pelas doações, deverão emitir comprovante em favor do doador que especifique o nome, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do doador, a data e o valor efetivamente recebido, ressaltando que o comprovante

deverá (I) conter o número de ordem, o nome, o número de inscrição no CNPJ e o endereço do emitente, bem como (II) ser firmado por pessoa competente para dar a quitação da operação (art. 12, *caput* e §1º, incisos I e II, da IN SRF n. 267/2002).

Quanto à doação em bens, o comprovante deverá conter a identificação desses bens, mediante sua descrição em campo próprio ou em relação anexa, informando também se houve avaliação e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no CNPJ dos responsáveis por essa avaliação, destacando que, nessa hipótese, o doador pessoa jurídica deverá: (I) comprovar a propriedade dos bens, mediante documentação hábil; (II) considerar como valor dos bens doados o valor contábil; (III) proceder à baixa dos bens doados na escrituração comercial (art. 12, §§2º e 3º da IN SRF nº 267/2002³⁶).

2.3.1.3.1.2.3 Da fiscalização pela Receita Federal do Brasil, prestação de informação por parte dos Conselhos de Direitos/Doadores e Penalidade

Com o fim de possibilitar a fiscalização, por parte da Receita Federal, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão informar à Secretaria da Receita Federal (SRF), até o último dia útil do mês de março do ano subsequente, o valor das doações recebidas, destacando que a prestação da informação será efetuada em meio digital, nas condições a serem definidas pela Coordenação-Geral de Fiscalização (Cofis) da SRF (art. 13, *caput* e §1º, incisos I e II, da IN SRF n. 267/2002).

Caso os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente não cumpram as obrigações estabelecidas nos arts. 12 e 13 da IN SRF n. 267/2002, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, pagará multa de R\$ 80,80 (oitenta reais e oitenta centavos) a R\$ 242,51 (duzentos e quarenta e dois reais e cinquenta e um centavos).

³⁶ Os §§4º a 7º do mesmo artigo apresentam maiores detalhes acerca da doação em bens por pessoas jurídicas.

2.3.1.3.1.2.4 Limites globais dos incentivos e dedução do Imposto Mensal

Quanto aos incentivos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, importa destacar que eles não estão submetidos à limitação global, quando utilizados em conjunto com os demais incentivos fiscais referidos na IN SRF n. 267/2002, nos termos do parágrafo único do art. 54 da referida instrução normativa.

No que se refere à Dedução do Imposto Mensal, o art. 55 da IN SRF n. 267/2002 é claro no sentido de que a pessoa jurídica sujeita à tributação com base no lucro real poderá deduzir do imposto determinado sobre base de cálculo estimada, em cada mês, os incentivos de dedução do imposto relativos aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, ressaltando, inclusive, que a parcela dos incentivos excedente em cada mês poderá ser utilizada nos meses seguintes do mesmo ano-calendário, respeitados os limites e os prazos estabelecidos em lei (§1º, art. 55, IN SRF n. 267/2002).

2.3.1.3.3 Doação casada

A doação casada consiste na destinação, por parte da empresa ou pessoa física, diretamente a um dos projetos que beneficiem direitos de crianças e adolescentes³⁷, ressaltando, porém, que a doação não poderá ser realizada com a dedução legal de Imposto de Renda a qualquer projeto, mas apenas aos projetos devidamente aprovados pelo respectivo Conselho de Direitos, dentro da política de atendimento à criança e ao adolescente deliberada pelo colegiado.

O doador, ao conhecer os projetos aprovados pelo Conselho de Direitos, escolhe destinar os recursos doados para um projeto específico, ressaltando, pela importância do

³⁷ O valor é depositado na conta bancária do FIA e não diretamente na conta do projeto.

tema, que a doação não poderá ser feita a qualquer projeto que beneficie crianças e adolescentes, mas apenas a projetos devidamente aprovados pelo Conselho de Direitos e que estejam de acordo com os parâmetros definidos pelo próprio Conselho em resolução.

Pela descrença que o brasileiro tem em relação ao destino dos tributos pagos, bem como em relação às instituições responsáveis pela gestão desses recursos, a doação casada é uma excelente ferramenta ao possibilitar ao doador conhecer exatamente o destino dos seus recursos, pois se faz a doação para um projeto de música, por exemplo, o doador tem a certeza de que os recursos foram usados para comprar os instrumentos musicais.

Importa considerar, também, que existem defensores da ilegalidade da doação casada, considerando que a doação deve ser efetuada ao Fundo da Infância e Adolescência e não a instituições específicas, especialmente em razão da natureza pública dos recursos que compõem o FIA. Essa posição é importante de ser considerada, eis que, de fato, é impossível a doação ser realizada diretamente às instituições, com dedução de Imposto de Renda, pois, nesses casos, estar-se-ia retirando totalmente a autonomia dos Conselhos de Direitos e abrindo um amplo campo para fraudes, que devem ser combatidas em todas as áreas.

Contudo, atendendo ao objetivo prático da presente obra, importa destacar que a doação casada, quando devidamente controlada pelos Conselhos de Direitos, ou seja, quando destinada apenas aos projetos em execução dentro da Política de Atendimento dos referidos Conselhos, apresenta-se como uma importante ferramenta na busca por recursos para integrar o FIA, eis que as próprias instituições que executam os projetos os elaboram de acordo com os parâmetros indicados pelos Conselhos de Direitos e apresentam para toda a sociedade os seus resultados, incentivando os potenciais doadores a efetuar a destinação de recursos para potencializar mais ainda projetos que já estão em execução.

Quanto ao tema importa destacar que o Desembargador Federal Olinto Menezes, então Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em julgamento da SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE SENTENÇA N. 0006955-62.2012.4.01.0000/DF, estabeleceu o seguinte::

[...] A indicação do doador, que não é vinculativa para o Conanda, ocorre entre os projetos previamente escolhidos, segundo critérios estipulados em edital de chamada pública. Não se trata de um ato puramente subjetivo ou voluntarioso do doador, em atenção a interesses particulares, senão de uma manifestação de vontade submetida a verificação positiva do Conanda, o que equivale a dizer que a administração dos recursos oriundos da renúncia fiscal é da esfera pública.

Em nenhum momento o ECA veda a possibilidade de o doador indicar um projeto específico, e, por outro lado, prevê a competência do Conanda para fixar critérios de utilização do Fundo. Se a chancela ou a destinação pode ser elemento motivador de doações, até que se prove o contrário, a resistência do Ministério Público e a interferência do Judiciário pode, de fato, representar grave impacto nas verbas destinadas ao financiamento de programas destinados à proteção e defesa dos direitos da infância e da adolescência [...]. Brasília, 17 de fevereiro de 2012. (a) Desembargador Federal Olinto Menezes – Presidente do Tribunal Regional da 1ª Região³⁸.

Assim, para finalizar o presente tópico, importa destacar que todos os recursos financiadores de políticas públicas infantojuvenis devem ser vistos de maneira positiva, destacando que os atores do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes devem se unir nesse sentido e não criar barreiras que representem a diminuição das doações, como nos casos

³⁸ A decisão, capturada em 19.10.2015, pode ser consultada pelo código 3.768.089.0100.2-74, no endereço <www.trf1.jus.br/autenticidade>.

das doações chamadas casadas. Devem sim, os referidos atores do SGD, principalmente o Ministério Público, que tem como função primordial nesse processo a fiscalização relativa à aplicação dos recursos, fazer o seu trabalho de modo a impedir que os recursos sejam aplicados em projetos que não atendam aos parâmetros estabelecidos dentro da Política de Atendimento deliberada pelos Conselhos de Direitos. O que não pode é haver um combate genérico a essa importante ferramenta de busca de recursos para o FIA, em detrimento de várias instituições que, com projetos aprovados pelos respectivos Conselhos de Direitos, buscam recursos para os financiamentos dos projetos através das doações.

2.3.1.4 Multas decorrentes de apuração de infrações administrativas estabelecidas no ECA (arts. 245 a 258), crimes em espécie (arts. 228 a 244), as decorrentes de sanções cominatórias aplicadas em ação civil pública (art. 214), bem como venda de produtos confeccionados com recursos do FIA e aplicação em operações financeiras

Outra importante fonte de receita do Fundo para a Infância e Adolescência é a oriunda de multas decorrentes de apuração de infrações administrativas estabelecidas no ECA (arts. 245 a 258), crimes em espécie (arts. 228 a 244) e, também, as decorrentes de sanções cominatórias aplicadas em ação civil pública (art. 214), ressaltando, também, a possibilidade de obtenção de receita com a venda de produtos ou publicações confeccionadas com recursos do FIA.

Impende ressaltar que é perfeitamente possível a aplicação dos recursos financeiros depositados no FIA, diante da instabilidade da moeda, destacando, porém, que para a realização de tais operações financeiras devem ser obedecidas as normas legais aplicáveis à espécie, devendo os recursos

apurados com as aplicações financeiras ser incluídos no Plano de Aplicação.

2.3.2 Providências em caso de não aplicação ou aplicação incorreta dos recursos destinados ao Fundo da Infância e Adolescência

Após a descrição das fontes de receita do FIA, importa deixar claro que caso o Executivo e o Legislativo não providenciem a correta aplicação dos recursos destinados ao Fundo da Infância e Adolescência, é garantido o direito de exigibilidade, de acordo com as lições de Cyrino e Liberati (2003, p. 230):

[...] considerando-se que os recursos para o Fundo são garantidos em lei, a não oferta de recursos ou a oferta irregular permitem a exigência judicial, com base na Constituição Federal, pelas seguintes providências: a) pelo exercício do direito de petição aos Poderes Públicos, que a Constituição garante a qualquer cidadão, nos termos do art. 5º, inciso XXXIV; b) pela propositura, em juízo, de ação civil pública, por associação, pelo Ministério Público³⁹, pela União, Estado ou Município, nos termos dos arts. 208 e seguintes do Estatuto.

Apresentadas as formas de exigir a aplicação dos recursos que devem ser destinados ao Fundo da Infância e Adolescência, com o escopo de concretizar as políticas públicas garantidoras dos direitos infantojuvenis, devem os Conselhos de Direitos, de acordo com as peculiaridades de cada região, organizar as estratégias com o objetivo de conseguir a maior quantidade de recursos para o FIA, concretizando os direitos formalmente garantidos pela Constituição Federal.

³⁹ A Defensoria Pública também detém tal legitimidade.

2.4 DESTINAÇÃO DO FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Os recursos do Fundo Municipal da Infância e Adolescência⁴⁰ devem ser aplicados prioritariamente às ações de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, tudo de acordo com o Plano de Aplicação elaborado pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), com a ressalva de que os recursos do FIA devem ser aplicados como complemento às políticas públicas sociais básicas, entendimento defendido, também, por Liberati, de acordo com as lições transcritas a seguir:

[...] os recursos do Fundo não podem ser destinados às políticas sociais básicas, pois estas são de obrigação originária do Poder Executivo. A inexistência ou a insuficiência dessas políticas, ao mesmo tempo que ensejam ações judiciais, no máximo podem levar a buscar a compensação nas políticas de caráter supletivo. Talvez fosse admitido o uso de tais recursos, se no Plano de Aplicação e no Plano de Metas se fizesse constar essas ações e respectivos valores, com o necessário repasse do Poder Executivo, o qual não se obriga, contudo, de destinar em orçamento os percentuais constitucionais, sendo os recursos do Fundo, no caso, uma atividade complementar (CYRINO; LIBERATI, 2003, p. 234).

Portanto, como atividade complementar, os recursos existentes no FIA devem ser aplicados de acordo com o estabelecido no art. 87, incisos II ao VI, ou seja, em políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; serviço

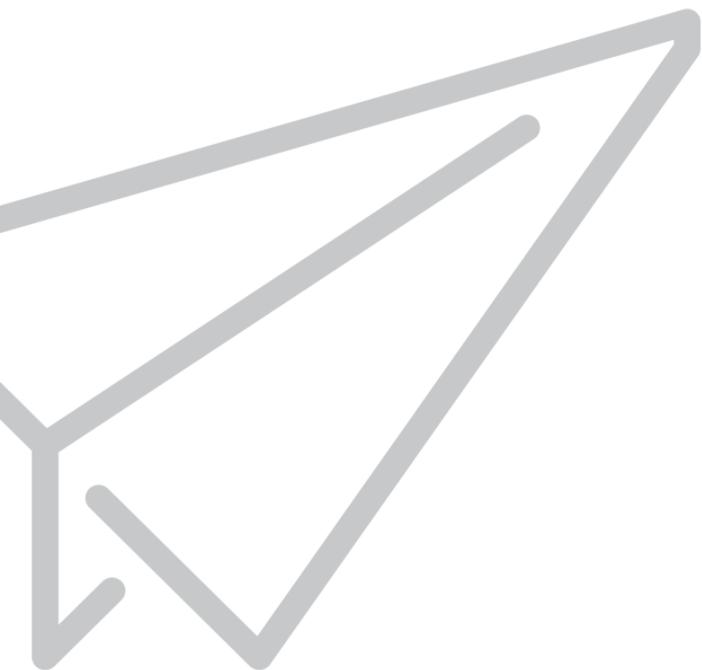
⁴⁰ Em razão da municipalização do atendimento infantojuvenil estabelecida no ECA (art. 88, I), o FIA municipal será objeto de análise no presente estudo, isso em razão da análise prática que o estudo se destina.

de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes e em campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Ressalte-se, por oportuno, que os recursos do FIA também devem ser utilizados na capacitação dos atores do SGD, tendo em vista a necessidade de capacitação continuada para garantir um atendimento adequado ao público infantojuvenil, devendo tais recursos ser utilizados, da mesma forma, em estudos, pesquisas e divulgação das ações de defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Por fim, para facilitar a compreensão prática, segue no fim deste livro o anexo V, referente ao Edital FIA N. 001/2015–CMDCA, ou seja, edital de seleção divulgado pelo Conselho Municipal de Direito da Criança e Adolescente de Currais Novos com o objetivo de selecionar instituições interessadas em financiar projetos direcionados para o público infantojuvenil, bem como o anexo VI, referente a projeto apresentado pela Organização Não Governamental Casarão da Poesia, com o título CURSOS GRATUITOS DE FLAUTA, VIOLÃO, PIANO E SANFONA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES que, com duração de 08 (oito) meses, beneficiou 50 (cinquenta) crianças ou adolescentes no curso de flauta-doce, 50 (cinquenta) crianças ou adolescentes para o curso de violão, 40 (quarenta) crianças ou adolescentes no curso de sanfona e 10 (dez) crianças ou adolescentes no curso de piano. Ressalte-se que o valor total do projeto acima referido foi de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)⁴¹.

⁴¹ A instituição beneficiada pode ser contactada para apresentação de informações mais detalhadas acerca do projeto.



3

**O FUNDO DA
INFÂNCIA E
ADOLESCÊNCIA COMO
POLÍTICA PÚBLICA
COMPLEMENTAR NA
CONCRETIZAÇÃO
DOS DIREITOS
INFANTOJUVENIS**

Como referido no tópico que tratou da Destinação do Fundo da Infância e Adolescência, importa ressaltar que tais recursos devem ser aplicados prioritariamente às ações de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, tudo de acordo com o Plano de Aplicação elaborado pelo Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, com a ressalva de que os recursos do FIA devem ser aplicados como **complemento** às políticas públicas sociais básicas, ou seja, os recursos do FIA não podem ser utilizados para o pagamento dos Professores do Ensino Fundamental, por exemplo, em razão da Educação Básica ser considerada Política Pública Básica. Por outro lado, podem os recursos do FIA ser utilizados para custear uma Orquestra Sanfônica de determinada Escola Municipal, por exemplo, inclusive com o pagamento de Professor, isso considerando que o segundo exemplo diz respeito à Política Pública Complementar, ou seja, um acréscimo à Política Pública Básica de Educação.

Partindo dessa ideia base, é importante compreender que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao estabelecer, em seu art. 86, que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Município, abandona totalmente a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, que tinha como características a centralização na esfera federal da definição de quais políticas públicas seriam executadas e a atuação de promoção de direitos atribuída quase que exclusivamente ao Poder Judiciário, através do Juizado de Menores.

Nasce, assim, com o novo regramento constitucional, disciplinado em âmbito infraconstitucional pela Lei n. 8.069/90 (ECA), uma Política de Atendimento como ação articulada entre os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente, em razão da necessidade de diversas competências exercidas pelos atores do Sistema de Garantias de Direitos e complexidade de situações vivenciadas

pelas crianças e adolescentes, conforme bem explicitado por Luís de La Mora *apud* Cury (2010, p. 357):

A complexidade das situações vivenciadas pelas crianças e adolescentes, decorrente do caráter intersetorial de seus fatores, exige uma ação articulada da política de atendimento como forma de superar as lacunas, sobreposições e atitudes contraditórias frequentemente encontradas na ação dos órgãos públicos e organizações não governamentais atuantes neste campo. Com efeito, a política de atendimento, que abrange a promoção, prevenção, proteção e defesa dos direitos da criança, é viabilizada através de uma multiplicidade de ações específicas de natureza diferente e complementar na área das políticas sociais básicas, serviços de prevenção, assistência supletiva, proteção jurídico-social e defesa de direitos.

Fica notória a necessidade de atuação articulada por parte dos vários atores do SGD, no sentido de materializar os direitos infantojuvenis estabelecidos na Constituição Federal, pois cada ator deve agir em sua esfera específica de atuação, bem como nas lacunas deixadas pelos outros, garantindo, assim, a proteção integral, com ênfase na necessidade da participação popular, que juntamente com as entidades governamentais deve manter uma articulação constante na busca pela efetividade dos direitos formalmente fundamentais, também de acordo com as precisas lições de Luís de La Mora *apud* Cury (2010, p. 358):

Se o reconhecimento e administração das diferenças e semelhanças é uma tarefa difícil entre as entidades governamentais de diversos setores de atuação e níveis de governo, as dificuldades multiplicam-se quando se trata de articulação entre órgãos públicos e organizações não governamentais. É preciso reconhecer que a participação da população, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis não constitui

apenas um mandamento constitucional (art. 204), mas, também, trata-se da própria garantia da preservação da qualidade dos serviços, descentralizados política e administrativamente.

Traçado o perfil da política de atendimento, é importante enfatizar que o ECA, em seu art. 87, definiu como linhas de ação da **política de atendimento** a ênfase nos seguintes setores: a) articulação de políticas sociais básicas; b) políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; c) serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; d) serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; e) proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e adolescente; f) políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes e, finalmente, g) campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Com a definição das linhas de ação de forma objetiva, com o escopo de garantir os direitos infantojuvenis, o que não ocorria com a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, em razão da centralização federal, ficaram claras as linhas de ação que devem ser seguidas, não podendo o Prefeito, por exemplo, falar em discricionariedade administrativa com o escopo de materializar os direitos infantojuvenis, eis que o ator do SGD, na sua respectiva área de atuação, deverá cumprir o estabelecido no art. 87 ao definir uma política de atendimento infantojuvenil que será executada.

3.1 ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS: COMPREENDENDO O QUE O FIA PODE FINANCIAR

Em razão do caráter de urgência na implementação, bem como diante da escassez de recursos, as ações que devem ser desenvolvidas de forma articulada podem ser divididas de maneira didática em quatro grandes áreas de atuação, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, em Políticas Sociais Básicas (art. 87, I), de Assistência Social (art. 87, II), de Proteção Especial (art. 87, III, IV, VI e VII) e de Garantia de Direitos (art. 87, V).

3.1.1 Políticas Sociais Básicas (art. 87, I)

As Políticas Sociais Básicas, que em regra não podem ser financiadas com recursos decorrentes do Fundo da Infância e Adolescência, visam a universalização, continuidade e gratuidade dos direitos sociais, sendo as crianças e adolescentes credores do Estado em relação aos referidos direitos.

As políticas públicas referidas no presente tópico são exigíveis de acordo com o estabelecido no art. 227 da CF/88, bem como nos arts. 4º, 5º e 6º do ECA, e garantidas pelo estabelecido nos arts. 88 e 208 do referido Estatuto. Ressalte-se que o não oferecimento ou oferta irregular, de acordo com Edson Sêda, são

motivos suficientes para o desencadear da ação dos mecanismos previstos no âmbito administrativo (art. 88) ou das ações judiciais previstas no cap. VII do Livro II (arts. 108 e ss.) (CURY, 2010, p. 359).

Por outro lado, é importante considerar que quando ainda estava em vigor a Política do Bem-Estar do Menor, a atuação do Juiz de Menores estava restrita ao caso individual. Dessa forma, ao constatar a existência de um “menor” em “situação irregular”,

o Magistrado buscava a resolução do problema específico, sem a preocupação com a análise em âmbito coletivo.

Nos dias de hoje, a atuação do Judiciário é mais ampla. Em caso de omissão dos outros poderes, em razão da existência de problemas em âmbito coletivo, cabe ao Judiciário, após provocado pela Defensoria Pública, por exemplo, buscar a solução que garanta a concretização de direitos da maior quantidade de pessoas possível, como no caso em que o Juiz analisa a não oferta ou oferta irregular dos serviços públicos garantidores dos direitos de crianças, criando vagas em creche, ao proferir decisão em ação civil pública.

Ressalte-se, finalmente, quanto ao presente tópico, que as Políticas Sociais Básicas, como Saúde e Educação, por exemplo, que visem garantir a universalização, continuidade e gratuidade dos direitos sociais, devem ser financiadas por valores constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA), independentemente da utilização do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), eis que o referido fundo especial visa complementar a implementação dos direitos garantidos através das Políticas Públicas Básicas.

Assim, seria ilegal a utilização de recursos da conta vinculada ao FIA para o pagamento dos vencimentos da Enfermeira que trabalha no Posto de Saúde e atende as crianças e adolescentes em determinada localidade, eis que esse atendimento é identificado como Política Social Básica. Por outro lado, seria legal o pagamento de remuneração a uma Enfermeira contratada para realizar uma Campanha de Conscientização da Importância da Higiene Pessoal para uma vida saudável, isso considerando que o trabalho da Enfermeira no segundo exemplo é uma Política Pública de Assistência Social, de caráter complementar.

3.1.2 Políticas de Assistência Social

As Políticas de Assistência Social, executadas em caráter supletivo, que podem utilizar recursos do FIA no seu

financiamento visam resgatar os direitos dos que se encontram em estado de necessidade temporária ou permanente, ressaltando que constitucionalmente a assistência social é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (art. 203), com o escopo de proteger, dentre outros, a família, a maternidade, a infância e adolescência, ou seja, de acordo com as lições de Edson Sêda (*apud* CURY, 2010, p. 361),

os mecanismos a serem criados no Município para a assistência social devem ser acionados sempre e quando as demais políticas públicas forem insuficientes para garantir o atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

3.1.3 Políticas de Proteção Especial

Quanto às Políticas de Proteção Especial, que também podem utilizar recursos do FIA no seu financiamento, importa considerar que são voltadas para os que se encontram com direitos violados ou ameaçados de violação em sua integridade física, psicológica e moral. Uma Política Pública de Proteção Especial bastante esclarecedora é a exercida por instituições de caridade, que acolhem crianças e adolescentes em situação de rua, garantindo comida e abrigo em situações excepcionais.

3.1.4 Políticas de Garantia de Direitos

As Políticas de Garantia de Direitos, também passíveis de utilização dos recursos do FIA, atuam nas situações nas quais as crianças e adolescentes se encontram envolvidos em um conflito de natureza jurídica, como nos casos de envolvimento com a prática de atos infracionais, isso em relação aos adolescentes. Os recursos do Fundo da Infância e Adolescência podem ser utilizados, nesse tipo de Política Pública,

para garantir a adolescentes em cumprimento de uma medida socioeducativa a frequência em curso profissionalizante dentro de uma instituição de cumprimento de medidas de internação, por exemplo.

3.2 POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO INFANTOJUVENIL

Como forma de tentar realizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, ou seja, constituir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 4º, incisos I, II, III e IV, CF/88), especificamente em relação ao público infantojuvenil, urge que sejam efetivadas as linhas de ação da política de atendimento, de acordo com o art. 87, ECA, devendo, para tanto, a obediência ao art. 88 no que se refere às diretrizes da política de atendimento.

Nos termos do art. 88 do ECA, a política de atendimento deve observar a municipalização do atendimento; criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; bem como a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Nesse mesmo caminho, também nos termos do art. 88 do ECA, é necessária a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente

a quem se atribua autoria de ato infracional, sendo de fundamental importância a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade na definição e execução das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes.

Por fim, analisadas as funções das políticas públicas, especialmente as garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, bem como as linhas de ação relativas às políticas protetoras dos referidos direitos, impõe-se analisar o processo de discussão, deliberação e escolha das políticas públicas, pois somente com o conhecimento acerca deste será possível pensar em concretização dos direitos infantojuvenis com a prioridade garantida constitucionalmente.

3.3 PROCESSO DE DISCUSSÃO, DELIBERAÇÃO E ESCOLHA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A FINANCIAR COM O FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: NOÇÕES GERAIS

Compreendida a noção geral acerca de políticas públicas passíveis de financiamento pelo Fundo da Infância e Adolescência (FIA), importa analisar o caminho percorrido até a instrumentalização da ação estatal ao transformar em realidade os direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Ressalte-se, dessa forma, que os preceitos existentes nos arts. 205 e 227 da Carta Federal não transformam, em um passe de mágica, a vida de uma criança pobre moradora da zona rural do sertão nordestino, sem acesso efetivo a um curso de inglês, garantido ao filho do rico da zona urbana, em um mar de rosas, necessitando, assim, da implementação do FIA para a efetiva garantia de Políticas Públicas Complementares, em oposição às Políticas Públicas Básicas, que devem ser garantidas com recursos reservados na própria Lei Orçamentária Anual (LOA) independentemente do financiamento pelo FIA.

Dessa forma, com o escopo de concretizar os preceitos estabelecidos na Constituição Federal, em condições regulares

do exercício do poder, deve o Estado planejar suas ações de modo a garantir o interesse público, considerando as prioridades estabelecidas legalmente, isso em razão da escassez de recursos para o atendimento imediato de todos os direitos formalmente existentes. Deve o poder público planejar a ação administrativa considerando a duração necessária para que sejam atingidos os objetivos de determinadas políticas públicas, com a previsão do conteúdo e especificidade do objetivo, como bem ressaltado por Valle (2009, p. 74):

Disciplinando o elemento dinâmico do poder político organizado, a política pública expressa o percurso proposto ao agir do braço operacional dessa mesma estrutura – e com isso submete essa ação a um signo de *previsibilidade* e *transparência* expresso no *planejamento* – traço característico da ação administrativa que em si não se constitui novidade; ao revés, se cuida de técnica própria à ação administrativa revestida de alguma duração, que só se pode desenvolver através de um desenho no qual se tenham estabelecidos os vetores especiais, temporais e de conteúdo.

Importa acrescentar, ainda, que em atendimento aos mandamentos constitucionais, o Estado deve planejar suas atividades através de medidas globais, sem a gestão preocupada em resolver apenas problemas individualizados e direcionados para determinadas pessoas que apoiaram um candidato a Prefeito ou Vereador, por exemplo, como acontece em grande parte das gestões públicas brasileiras. Deve o Estado, dessa forma, definir a sua política econômica de maneira global, com o escopo de concretizar os direitos fundamentais, conforme bem destacou Juan Jorge Papier em artigo denominado *Ley Fundamental y Orden Económico* (BENDA; MAIHOFER; VOGEL, HESSE; HEYDE, 2001, p. 571, tradução minha):

O Estado atende aos mencionados mandamentos constitucionais através de medidas de direção global, e neste sentido tais

atribuições constituem também diretrizes acerca da política econômica a realizar. Junto à direção global da economia, são também instrumentos de uma gestão econômica constitucionalmente indicada e determinada pelos seus principais fundamentos de outorga de subvenções públicas e o recurso aos impostos e contribuições para fins não fiscais (de direção). Tudo isso pressupõe o planejamento econômico do Estado, quer dizer, a direção estatal da economia sujeita a um plano. Por conseguinte, o planejamento econômico é uma consequência necessária, normativamente requerida ou admitida, da responsabilidade estatal para com o regime social e econômico, os equilíbrios macroeconômicos e, particularmente, um crescimento econômico adequado.⁴⁰

Fica claro, de acordo com as lições de Jorge Papier, que o planejamento econômico das atividades estatais é pressuposto para a consecução dos resultados eleitos pelo Texto Fundamental, isso considerando a necessidade de equilíbrio macroeconômico. Assim, deve o Estado, através de políticas públicas, planejar a gestão dos recursos públicos com o fim de otimizar a arrecadação de receitas públicas de acordo com o interesse do povo e, conseqüentemente, planejar de forma adequada a aplicação dos referidos recursos, tudo com o objetivo de concretizar o estabelecido na Carta Federal.

Destaque-se, por oportuno, que no Estado Democrático de Direito a participação social nas discussões relativas ao

⁴⁰ “El Estado atiende a los mencionados mandatos constitucionales a través de medidas de dirección global, y em este sentido tales encomiendas constituyen también directrices acerca de la política económica a realizar. Junto a la dirección global de la economía, son también instrumentos de una gestión económica constitucionalmente encomendada y determinada em sus principales fundamentos la otorgación de subvenciones públicas y el recurso a los impuestos y contribuciones para fines no fiscales (de dirección). Todo ello presupone la planificación económica del Estado, es decir, la dirección estatal de la economía sujeta a un plan. Por conseguinte, la planificación económica es una consecuencia necesaria, normativamente requerida o admitida, de la responsabilidad estatal para com el régimen social y económico, los equilibrios macroeconómicos, y, particularmente, un crecimiento económico adecuado”.

planejamento global concretizador das políticas públicas é fundamental para legitimar as escolhas públicas, na medida em que, de acordo com Vieira de Andrade (2009, p. 57), “exige-se do Estado medidas de planeamento económico e social, uma intervenção directa e dirigente na economia, um sistema completo de prestações nas várias áreas da vida social”.

Assim, diante da escassez de recursos e grande quantidade de direitos a implementar, com a necessidade de prestações nas várias áreas da vida social, impõe-se que seja fomentada a discussão relativa às escolhas de políticas públicas a executar com prioridade, mesmo diante da existência, por exemplo, de dispositivos constitucionais que estabelecem a concretização dos direitos das crianças e adolescentes com prioridade absoluta (art. 227), isso considerando que dentre os próprios direitos referidos como de prioridade absoluta existem alguns que devem ser concretizados com prioridade em relação aos outros. Daí a importância da discussão de quanto deve ser reservado para o FIA na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como de como esse valor será gasto.

3.3.1 Processo teórico e prático de discussão, deliberação e escolha das políticas públicas a financiar com o Fundo da Infância e Adolescência: o papel do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente

Partindo da ideia de que nos Estados democráticos, na visão de Aliomar Baleeiro (1998, p. 412),

o orçamento é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e 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 por lei

importa destacar que a definição das escolhas públicas, especificamente no que se refere às definições das políticas públicas que devem ser executadas com prioridade, deve partir da efetiva participação popular, conforme bem lecionou Jorge Miranda, ao tratar da participação dos interessados imediatos e da sociedade civil na concretização dos direitos fundamentais através de políticas públicas:

Não se trata apenas de criar serviços ou concretizar prestações, pecuniárias ou outras; trata-se também, por um lado, de dar lugar e voz aos destinatários e beneficiários segundo a Constituição e a lei e, por outro lado, de admitir formas de complementaridade ou de concorrência entre as intervenções do Estado e das demais entidades públicas e as iniciativas das pessoas e dos grupos existentes na sociedade civil. Assim se espera otimizar as condições de realização dos direitos e aprofundar a própria democracia (MIRANDA, 2000, p. 389-390).

Dar lugar e voz aos destinatários e beneficiários segundo a Constituição – essa é a grande lição de Jorge Miranda que necessita ser concretizada. Nesse intento, a Constituição Portuguesa de 1976, em seus arts. 2º, *in fine*⁴¹, e 9º, alínea c), 2ª parte⁴², prima pela efetiva participação popular no exercício da função administrativa do Estado, ressaltando o constitucionalista português que

em vez do exclusivismo do Estado no desenvolvimento de actividades que conduzam à efetivação de direitos

⁴¹ A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

⁴² São tarefas fundamentais do Estado: [...] assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais.

econômicos, sociais e culturais, a Constituição pressupõe ou faz apelo à colaboração de entidades da sociedade civil, de entidades privadas ou afins (MIRANDA, 2000, p. 391)

citando como exemplos o fomento e apoio das organizações juvenis (art. 70º, n. 3)⁴³ e a colaboração das escolas e das associações e coletividades desportivas na promoção da cultura física e do desporto (art. 79º, n. 2)⁴⁴, dentre outros.

O direito constitucional brasileiro prevê a possibilidade de exercício do poder, que emana do povo, de forma direta ou através de representantes, ressaltando que o fortalecimento popular é capaz de modificar as leis orçamentárias brasileiras, conforme destacou Aliomar Baleeiro (1998, p. 421), ao tratar de orçamento como plano de governo:

Observa-se em todos os países onde se consolida o fortalecimento popular a modificação do caráter de orçamento e da atitude dos parlamentares. Ao invés da defesa obstinada do contribuinte, os parlamentares do nosso tempo cuidam de pleitear despesas nos setores que interessam às massas. Gastos enormes com educação, saúde, bem-estar, previdência social etc. tendem a desequilibrar orçamentos pela iniciativa daqueles representantes outrora empenhados na restrição dos atos dos governos.

Na verdade, ao analisar os orçamentos públicos, bem como as políticas públicas que são tratadas com prioridade pelos representantes do Legislativo e Executivo, observa-se que as afirmações de Aliomar Baleeiro acima transcritas não espelham

⁴³ O Estado, em colaboração com as famílias, as escolas, as empresas, as organizações de moradores, as associações e fundações de fins culturais e as coletividades de cultura e recreio fomenta e apoia as organizações juvenis na prossecução daqueles objetivos, bem como o intercâmbio internacional da juventude.

⁴⁴ Incumbe ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e coletividades desportivas, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto.

totalmente a realidade vivenciada nos dias atuais⁴⁵, vez que o fortalecimento popular, com a criação de demandas sociais, em regra não é refletido nos orçamentos públicos, na medida em que os grupos detentores de poder, como os ruralistas, os banqueiros, dentre outros, com o uso do capital, elegem os seus representantes para o exercício do mandato popular no Congresso Nacional objetivando defender os interesses privados dos citados grupos, ao invés de defender o efetivo interesse público.

Analisando a crise do sistema representativo, especificamente a decomposição da vontade popular, Paulo Bonavides afirma que atualmente o sistema representativo vive a fase dos grupos de pressão, ressaltando que

acometem eles o sistema representativo tradicional e as casas eletivas, buscando talvez se institucionalizar através de vias que ainda não foram claramente localizadas pela teoria, em patente atraso com esse novo tipo de organização política dos interesses sociais (BONAVIDES, 2004, p. 223-224).

De acordo com as lições de Bonavides, e com a constatação de que as classes mais poderosas, com representatividade

⁴⁵ Ao analisar o total de verba destinada pelo Governo Federal em âmbito nacional no ano de 2011, até o mês de junho, com aplicações diretas, por atividade econômica, em que foram destinados R\$ 78.093.596,02 para atividades ligadas à água, esgoto, gestão de resíduos e descontaminação e R\$ 148.691.505,59 com atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados, fica claro que o Estado, em grande parte das situações, ao definir a quantidade de recursos para aplicação em determinadas áreas de atuação, o faz em desacordo com a vontade popular, ao contrário do falado por Aliomar Baleeiro. Analisados os dados referidos fica clara a disparidade de destinação, eis que foram destinados aproximadamente R\$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões de reais) a mais em atividades financeiras do que em atividades ligadas à proteção do meio ambiente natural, com a melhoria de tratamento das águas e esgotos. Os dados foram extraídos do site <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasAtividadeEconomica.asp?Ano=2011&Valor=36711751762272>>. Acesso em: 26 jul. 2011.

no Congresso Nacional, são em regra beneficiadas com as falsas políticas públicas, deve ocorrer uma mudança de paradigma no estabelecimento das políticas públicas, com a participação direta da sociedade nas escolhas públicas.

Assim, independentemente da votação através dos representantes legais (Poder Legislativo) e sanção (Poder Executivo), no que se refere ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, em que são estabelecidos os programas de governo e pormenores de aplicação das verbas públicas, com a definição das políticas públicas que serão executadas, deve o povo participar ativamente na determinação das prioridades de utilização dos recursos públicos, pois, de acordo com Jorge Miranda (2000, p. 393),

os órgãos de decisão política hão de gozar, por certo, de uma relativa margem de liberdade – liberdade de conformação a eles inerente e postulada pelo pluralismo democrático e pela alternância. Não, porém, de uma total liberdade.

Nos termos dos arts. 48 e 166 da Carta do Brasil, a definição das políticas públicas em todas as esferas de governo é formulada exclusivamente através dos representantes do povo (integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo), o que não impede a participação popular direta nas discussões e definições das escolhas públicas. Fica clara, assim, a necessidade da transformação do povo em sujeito político real, mesmo que representado por instituições, não simplesmente como mero detentor de um direito de voto exercido periodicamente, mas como destinatário e responsável pelo controle, conforme bem esclarecido por Friedrich Müller:

Mas se o povo – mesmo no conjunto normativamente restrito de povo ativo – deve apresentar-se como sujeito político real, fazem-se necessárias instituições e, por igual [nicht zuletzt], **procedimentos**: a eleição de uma assembleia constituinte, o referendo popular sobre o

texto constitucional, instituições jurídicas prebiscitárias, eleições livres e destituição por meio do procedimento prebiscitário [Abwahl] e votações. Alternativas e sanções devem ser normatizadas de forma cogente no tocante aos procedimentos. A pequena lâmpada diante do ícone pode extinguir-se; o povo – nem que seja apenas o seu conjunto parcial de cidadãos titulares de direitos ativos – entra em cena como destinatário e agente de responsabilidade e controle. (MÜLLER, 2007, p. 73, grifo do autor).

De acordo com as lições de Müller, o fato de a democracia ser exercida de forma indireta, através de representantes integrantes de instituições, não tira do povo a titularidade dos direitos ou mesmo a responsabilidade e controle das escolhas públicas, o que fortalece a necessidade de participação ativa do povo brasileiro, diretamente, nos períodos que antecedem as votações do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, mesmo diante da inexistência de um procedimento legalmente estabelecido autorizando a participação direta da população na votação das referidas leis orçamentárias.

Já em relação às políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, existe previsão legal expressa contemplando a participação popular nos Conselhos de Direitos, nos termos do art. 88, II, da Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o que representa uma transferência do poder de deliberação dos Parlamentos para os Conselhos, em razão das peculiaridades dos direitos infantojuvenis.

Contudo, a referida participação não faz parte da realidade da maioria dos orçamentos no Brasil, em razão dessa previsão legal não ter sido apropriada pelo povo, o que indica a necessidade da mudança de paradigma, que ocorrerá no momento em que o povo efetivamente conheça os seus direitos e poderes de definir as políticas públicas destinadas a garantir os direitos dos pequenos, através dos Conselhos, garantindo, assim, a alocação de recursos com prioridade para o Fundo da Infância e Adolescência (FIA).

Ao garantir às crianças, adolescentes e jovens a concretização dos direitos com prioridade absoluta, a Constituição da República, em seu art. 227, criou para o legislador ordinário a obrigatoriedade da edição de leis concretizadoras dos direitos estabelecidos na norma constitucional, o que ocorreu em 13 de julho de 1990, para as crianças e adolescentes, com a edição da Lei n. 8.069/90, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Além de tratar de temas variados nas partes geral e especial, a grande inovação trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre tantas outras, foi a criação de uma política de atendimento diferenciada com relação aos direitos infantojuvenis, inclusive com a determinação de que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 86, ECA), deixando bem claro que ao contrário das políticas públicas em geral, as concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes devem ser materializadas mediante ações governamentais e não-governamentais, preferencialmente com atendimento municipalizado.

Dessa forma, seguindo a linha democrática presente na Constituição da República, com o Estatuto da Criança e do Adolescente nasceram os Conselhos Municipais, Estaduais, Distrital e Nacional dos direitos da criança e do adolescente, considerados como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, compostos pela sociedade civil e pelo Poder Público, de forma paritária, tudo de acordo com as leis federal, estaduais e municipais (art. 88, II, ECA). Ressalte-se, por oportuno, que a garantia de participação igualitária entre a sociedade civil organizada, através de organizações representativas, e o Poder Público consagra a concretização na legislação infraconstitucional do princípio constitucional da participação popular.

Destaque-se que os referidos órgãos – Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente – têm como principal

incumbência institucional a deliberação e controle de ações relativas à concretização dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente no que se refere às políticas públicas, ressaltando que suas decisões têm caráter vinculativo, criando um novo limite à discricionariedade administrativa, conforme se percebe com análise das lições de Públio Caio Bessa Cyrino e Wilson Donizeti Liberati (2003, p. 88):

Na medida em que a Constituição exigiu a estruturação de órgãos descentralizados, com participação popular, para a formulação e controle de políticas públicas, uma vez criados por lei esses órgãos, suas decisões serão verdadeiras manifestações estatais “de mérito”, “opções políticas criativas” adotadas por um órgão público, visando interesse público. Dessa forma, ocorre uma transferência do locus onde se dará a escolha ou opção política – a discricionariedade administrativa – que deixa de ser atividade exclusiva do Chefe do Executivo, passando para uma instância colegiada, fazendo com que o ato administrativo se torne um ato complexo, sujeito a múltiplas vontades, as quais serão, depois, sintetizadas em um único ato (resolução) exteriorizado como vontade da Administração ou vontade estatal.

Nesse contexto, importa destacar que o principal avanço da escolha das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes foi a obrigatoriedade de deliberação pelo Conselho de Direitos das Crianças e Adolescentes, o que possibilita uma participação social mais efetiva nesse processo de escolha, na medida em que a deliberação das políticas públicas de um modo geral⁴⁶ é feita através de representantes mais distantes dos problemas sociais (Poder Executivo

⁴⁶ É importante que fique claro que a deliberação acerca das políticas públicas em geral é feita pelo Chefe do Executivo e pelo Legislativo, o que não ocorre com relação às políticas públicas executadas com recursos oriundos do Fundo para a Criança e Adolescente, em razão da necessidade de deliberação pelos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes.

e Legislativo), o que não deve ocorrer com a deliberação realizada pelos Conselhos com relação às políticas públicas infantojuvenis, especialmente quanto à alocação de recursos do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), isso considerando que os conselheiros devem ser profundos conhecedores da realidade de determinada comunidade para deliberação acerca das políticas públicas.

Ressalte-se, porém, que o poder de deliberação dos Conselhos de Direitos não é referente às políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.)⁴⁷, mas sim de políticas intersetoriais, a cortar transversalmente todas as políticas públicas, como explicitado por Wanderlino Nogueira Neto (2004, p. 7, grifos do autor):

[...] o Estatuto prevê, no seu artigo 86, o desenvolvimento de uma “**política de atendimento de direitos da criança e do adolescente**”. Isto é, uma política de promoção dos direitos e liberdades fundamentais da criança e do adolescente; uma ação sistemática de proteção dos direitos humanos desse segmento social. Assim sendo, em princípio, os conselhos referidos seriam responsáveis por essa política nomeada. Obviamente, não se trata aqui de nenhuma política setorial, como as políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.). Mas sim de uma política intersetorial, a cortar transversalmente todas as políticas públicas, para assegurar que a satisfação das necessidades básicas desse segmento da população seja reconhecida e garantida como direitos fundamentais, prioritariamente [...]. Dessa maneira, é realmente absurda a confusão que muitos ainda fazem entre essa “**política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente**” (Estatuto e conselhos dos direitos, citados) e a “**política de assistência social**”.

⁴⁷ No caso das políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.) os Conselhos de Direitos devem exercer o papel fiscalizador das políticas instituídas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Dessa forma, com o objetivo de implementar as políticas intersetoriais, com os recursos existentes no Fundo da Infância e Adolescência, os Conselheiros de Direitos, conhecedores da realidade social, inclusive com base em dados estatísticos, devem participar ativamente da gestão política relativa às políticas públicas infantojuvenis, de acordo com as peculiaridades que surgem em um processo dinâmico, pois caso assim não procedam poderão os potenciais garantidores dos direitos das crianças e adolescentes – conselheiros – serem transformados em instrumentos para a continuação e legitimação da despreocupação da maioria dos governantes com a efetiva concretização dos direitos infantojuvenis.

3.3.1.1 Pilares para o desenvolvimento do papel do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente: a informação, a motivação e a educação para participar

Considerando que o povo, através do Estatuto da Criança e do Adolescente, outorgou o poder de deliberar acerca das políticas públicas que melhor atendam aos direitos das crianças e adolescentes aos Conselhos de Direitos, devem estes buscar os meios necessários para o efetivo exercício da missão legal. Caso esse poder não seja exercido de forma firme e efetiva, certamente serão legitimadas as ilegalidades cometidas pelos gestores públicos, como atualmente ocorre em muitos entes da federação, o que representa uma afronta às garantias constitucionais existentes e alerta para os responsáveis pelas omissões.

Seguindo nessa trilha, para que ocorra uma mudança de paradigma na prática, no processo de discussão e deliberação das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, deve ser incorporado pelos Conselheiros de Direito um círculo que inclui **a informação, a motivação e a educação para participar**, tudo em razão da necessidade de apropriação pela sociedade da avançada legislação atualmente em vigor no Brasil, considerando que a existência formal não garante a concretização de direitos.

Quanto à **informação**, é preciso que “o grupo social que pretende participar da produção, gestão e usufruto tenha o exato conhecimento da área onde pretende agir” (CYRINO; LIBERATI, 2003, p. 59), conforme lições de Liberati e Púbio Caio, o que destaca a necessidade de constante estudo por parte dos membros dos Conselhos de Direitos, inclusive com a realização de reuniões públicas com a efetiva participação popular, proporcionando uma democratização cada vez maior desse espaço público legalmente criado.

Na mesma trilha, a **motivação** é outro fator de fundamental importância para o exercício das funções de deliberação dos Conselhos de Direitos, ressaltando, porém, que essa motivação deve ser no sentido de participar efetivamente na elaboração e fiscalização das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, na medida em que os membros dos Conselhos não exercem atividade remunerada. Nesse diapasão, a motivação deve surgir da importante satisfação de compreender que aquelas horas dedicadas às atividades do Conselho serão revertidas em favor de toda uma coletividade, inclusive de pessoas que não têm, em regra, capacidade de defender os próprios direitos – crianças e adolescentes – devendo, portanto, o Conselheiro buscar no sorriso de uma criança a motivação necessária para intervir politicamente na gestão dos recursos públicos.

Quanto à **educação para participar**, outro fator fundamental para o cumprimento efetivo das funções do Conselho de Direitos, é interessante enfatizar que ela está diretamente ligada à transformação da mentalidade da população, pois possibilita à sociedade evoluir cada vez mais ao notar a implementação do pensar coletivo, conforme os ensinamentos de Cyrino e Liberati (2003, p. 88):

Não basta que a Constituição Federal diga que deverá haver participação popular na elaboração e fiscalização de políticas públicas de assistência social; não basta que a lei diga que ficam criados os Conselhos

de Direitos, assegurando assento à sociedade civil. Se os seus componentes não buscarem a aprendizagem para a participação, os Conselhos funcionarão como um espaço de “participação outorgada”, perdendo-se a oportunidade de intervenção da sociedade civil numa parcela do poder político.

Claro está, pelas lições descritas no presente item, que a legislação prevê a participação popular efetiva na discussão e deliberação das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, o que indica a necessidade de **informação, motivação e educação para a participação por parte do povo**, isso como forma de concretizar o estabelecido em lei, que somente poderá ocorrer com o conhecimento do procedimento prático de discussão e deliberação que deve ocorrer nos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, com a efetiva participação popular.

3.3.2 O papel do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente na garantia de recursos vinculados ao FIA nas Leis Orçamentárias

Inicialmente importa deixar bem claro que na medida em que a Lei n. 8.069/90 (ECA) exigiu a estruturação dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente para a formulação e controle de políticas públicas, suas decisões serão verdadeiras manifestações estatais de mérito, adotadas por um órgão público, visando interesse público. Assim, a escolha ou opção pública, discricionariedade administrativa, no que se refere à deliberação das políticas públicas garantidoras dos direitos infantojuvenis, foi integralmente transferida dos Poderes Executivo e Legislativo para os Conselhos de Direitos, não podendo os integrantes dos referidos poderes interferir no mérito relativo às deliberações dos Conselhos de Direitos.

Com a transferência do local de formulação e controle de políticas públicas para os Conselhos de Direitos, através do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi criado pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA⁴⁸, em obediência ao estabelecido no art. 88, inciso II, da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – ECA, sendo, portanto, considerado como órgão deliberativo e controlador da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente em âmbito nacional.

Devem os Conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais acompanhar a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a execução do Orçamento, com o estabelecimento das diretrizes a seguir de acordo com o Plano de Ação e Plano de Aplicação, tudo com o objetivo de concretizar a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, bem como garantir a alocação de uma quantidade de recursos vinculados ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA), com a prioridade absoluta prevista constitucionalmente.

Ressalte-se, por oportuno, que a obediência às diretrizes dos Conselhos de Direitos, que visam estabelecer as políticas públicas concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes, não é ato discricionário da Administração Pública, mas sim obrigação legal, de acordo com os princípios da participação e exigibilidade, como destacado por Edson Sêda (apud CURY, 2010, p. 370, grifos do autor):

O Estatuto não parte da ideia de que essas políticas atendam a esses beneficiários da norma constitucional “se quiserem”.

⁴⁸ Em razão do princípio da simetria, que deve ser aplicado na Administração Pública, as diretrizes relativas ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes devem ser obedecidas também em âmbito estadual e municipal, ficando claro, portanto, que a legislação criadora dos Conselhos em âmbito estadual e municipal deve usar como parâmetro a nacional, com as adaptações relativas à especificidade de cada ente da Federação.

Não! Parte de dois princípios: 1) o da participação – pelo qual o cidadão tem em suas mãos o poder **constitucional** de cobrar, pela via administrativa ou pela via judicial, que as políticas públicas cumpram com o seu dever; 2) o da exigibilidade – pelo qual essa cobrança, por essas duas vias, torna exigível que a autoridade em situação irregular (peticionada por um cidadão ou uma entidade representativa; requisitada pelo Conselho Tutelar ou sentenciada pela autoridade judiciária) corrija o rumo dessa política, seja pela via do **caso a caso**, seja através de medidas de ordem geral que alterem o rumo subsequente da política falha ou inexistente.

Nesse intento de discutir e deliberar o rumo da política pública infantojuvenil, devem os Conselhos de Direitos elaborar um diagnóstico da situação das crianças e adolescentes de determinado Município, para em seguida partir para a elaboração do Plano de Ação e, finalizando o primeiro ciclo, do Plano de Aplicação. Para facilitar o presente estudo, o Município de Jucurutu, localizado no Estado do Rio Grande do Norte, será utilizado de forma imaginária, para a elaboração prática dos caminhos a seguir por parte dos Municípios brasileiros, ressaltando, porém, que nos termos da Resolução do CONANDA n. 105 de 15 de junho de 2005, em seu art. 4º, *caput*, cabe à administração pública, no nível correspondente, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho de Direitos, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica sem ônus para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Destaque-se, ainda, que nos termos dos §§ 1º e 2º da referida resolução, a dotação orçamentária a que se refere o *caput* do art. 4º deverá contemplar os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive para as despesas com capacitação dos conselheiros, devendo os Conselhos contar com todos os recursos necessários e espaço físico adequado para o seu regular funcionamento, cuja localização será amplamente divulgada.

Dotado de recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá elaborar o diagnóstico da situação da infância e juventude de determinado Município, com o objetivo de integrar o Plano de Ação elaborado pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Para facilitar a compreensão, importa conceituar o **diagnóstico** como um instrumento esclarecedor da situação de determinado Município, indicando os setores mais vulneráveis e que necessitam de prioritária atenção, como forma de orientar o Poder Executivo na alocação de recursos orçamentários suficientes para o desenvolvimento de políticas públicas capazes de modificar positivamente a situação das crianças e adolescentes referidas no diagnóstico.

Na situação hipotética referente ao Município de Jucurutu, restou constatado no diagnóstico o seguinte:

- a) inexistiam políticas públicas para atender aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, como por exemplo, políticas públicas de profissionalização;
- b) os conselheiros de direitos em sua maioria não compreendiam as funções dos Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes;
- c) como principal problema violador dos direitos dos pequenos, foi constatada a crítica situação vivida pelas crianças e adolescentes envolvidos com drogas, principalmente o crack;
- d) ficou constatada, também, a omissão do Poder Público em várias outras áreas, como, por exemplo, no caso de acesso à cultura.

Diante de tal situação, o Conselho de Direitos, através de Resolução, deve elaborar o Plano de Ação⁴⁹, definindo os objetivos e metas a alcançar, ressaltando as prioridades definidas pelo referido órgão. No caso hipotético do Município de Jucurutu, foi elaborado o Plano de Ação, com os seguintes objetivos e metas:

- a) implementar políticas públicas de apoio às crianças, adolescentes e famílias envolvidos com o uso de drogas;
- b) capacitar os conselheiros de direitos para que possam compreender as funções dos Conselhos de Direitos;
- c) criar políticas públicas capazes de garantir a efetividade no cumprimento de medidas socioeducativas, especialmente de profissionalização;
- d) implementar políticas públicas de apoio à cultura.

Após a elaboração do Plano de Ação, com a definição de metas e objetivos, ele deve, juntamente com o diagnóstico, ser encaminhado ao Poder Executivo pelo menos dois meses⁵⁰ antes do Projeto de Plano Plurianual ser encaminhado ao Legislativo por parte do Executivo. Como o prazo para o encaminhamento pelo Executivo ao Legislativo é de quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato

⁴⁹ Como já visto anteriormente, o Plano de Ação é mais abstrato que o Plano de Aplicação, ou seja, é o documento que define os objetivos e metas da política de atendimento infantojuvenil, de acordo com as deliberações do Conselho de Direitos respectivo, devendo no referido documento ser especificadas as prioridades de determinada comunidade, com a inclusão de todas as necessidades do público infantojuvenil de determinado Município, por exemplo.

⁵⁰ Não existe previsão legal, mas dois meses é um prazo suficiente para que o Executivo inclua no Plano Plurianual o que foi deliberado pelo Conselho de Direitos, através de resolução.

(31 de agosto de 2017 – mandato 2017/2020)⁵¹, deve o Plano de Ação ser encaminhado ao Executivo dois meses antes do citado prazo (30 de junho de 2017 – mandato 2017/2020).

Ressalte-se, por oportuno, que além do encaminhamento anterior à elaboração do Plano Plurianual, deve o Plano de Ação ser enviado anualmente ao Executivo, pelo menos dois meses antes de 15 de abril de cada ano⁵² (prazo final de envio ao Legislativo, pelo Executivo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias). Dessa forma, anualmente deve o Conselho de Direitos enviar o Plano de Ação, também até o dia 15 de fevereiro de cada ano⁵³, isso como forma de possibilitar ao Executivo a inclusão das diretrizes estabelecidas no Plano de Ação na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Após a sanção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), deve o Conselho de Direitos elaborar o Plano de Aplicação⁵⁴, com a deliberação de quais políticas públicas deverão ser incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), indicando as fontes de receita, de acordo com os recursos previstos na LDO. Importa esclarecer que a LDO deve prever todas as receitas e despesas públicas programadas, para, após ter conhecimento de tais números, o Conselho de Direitos elaborar o Plano de Aplicação.

No caso hipotético do Município de Jucurutu, o Conselho de Direitos, após conhecimento de que R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) estavam destinados ao

⁵¹ De acordo com o art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵² De acordo com o art. 35, §2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵³ Não existe previsão legal, mas dois meses é um prazo suficiente para que o Executivo inclua na Lei de Diretrizes Orçamentárias o que foi deliberado pelo Conselho de Direitos, através de resolução.

⁵⁴ Conforme visto antes, o Plano de Aplicação, de natureza técnica, é um documento mais complexo e completo de planejamento, onde o Conselho de Direitos, após tomar conhecimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, delibera quais as políticas públicas que deverão ser incluídas na Lei Orçamentária Anual, indicando as fontes de receita, de acordo com os recursos previstos na LDO.

atendimento de políticas públicas intersetoriais concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes (financiáveis com recursos vinculados ao Fundo da Infância e Adolescência), deliberou que os recursos indicados na Lei das Diretrizes Orçamentárias deveriam ser aplicados da seguinte forma, de acordo com as prioridades:

- a) implementar políticas públicas de apoio às crianças, adolescentes e famílias envolvidos com o uso de drogas – atendimento de projetos esportivos sociais e criação de política de apoio: R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais);
- b) capacitar os conselheiros de direitos para que possam compreender as funções dos Conselhos de Direitos: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);
- c) criar políticas públicas capazes de garantir a efetividade no cumprimento de medidas socioeducativas, especialmente de profissionalização: R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- d) implementar políticas públicas de apoio à cultura: R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Finalizado o Plano de Aplicação de acordo com os critérios definidos acima, ele deve ser encaminhado ao Poder Executivo até 30 de junho de cada ano⁵⁵, ou seja, dois meses antes de 31 de agosto⁵⁶, prazo que tem o Executivo para encaminhar ao Legislativo a Lei Orçamentária Anual, que nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/64, conterà discriminação

⁵⁵ Não existe previsão legal, mas dois meses é um prazo suficiente para que o Executivo inclua na Lei de Diretrizes Orçamentárias o que foi deliberado pelo Conselho de Direitos, através de resolução.

⁵⁶ De acordo com o art. 35, §2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo.

Após o cumprimento do papel dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente no sentido de garantir a concretização dos direitos fundamentais infantojuvenis com as elaborações dos Planos de Ação e Aplicação, bem como acompanhamento da formulação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, importa analisar a forma de escolha das políticas públicas garantidoras dos direitos infantojuvenis, após a previsão dos recursos vinculados ao Fundo da Infância e Adolescência, na Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.3.3 Processo de escolha das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes após aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), com recursos destinados ao FIA

Com a contemplação dos direitos das crianças e adolescentes na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, com a previsão de que os R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) estão previstos na LOA, no caso hipotético acima referido, deve o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente providenciar que as políticas públicas atendam ao público infantojuvenil, com a ressalva de que os recursos previstos na LOA para o Fundo da Infância e Adolescência (FIA) não podem ser aplicados em regra com políticas sociais básicas, vez que estas são de obrigação originária do Poder Executivo e, também, pelo fato de os recursos do FIA serem considerados de natureza complementar à garantia da concretização dos direitos das crianças e adolescentes.

Assim, os valores destinados ao FIA devem ser aplicados em sua linha primária com programas e serviços de proteção especial de direitos e programas socioeducativos e, em caráter

complementar ou mesmo na linha secundária, em programas e serviços das políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura, trabalho, previdência etc.). Os valores devem ser usados, por exemplo, em programas de proteção especial, destinados a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social no seu desenvolvimento, como nos casos de envolvimento com prostituição infantojuvenil, dependência de drogas, dentre outros.

Ressalte-se, ainda, que os fundos devem ser destinados para financiar projetos inovadores e referenciais que visem concretizar os direitos das crianças e adolescentes, em regra de forma complementar, como destacado por Nogueira Neto (2004, p. 69):

[...] os Fundos para os Direitos da Infância e da Adolescência devem ser os financiadores, minimamente, de projetos inovadores e referenciais, no âmbito da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente e, portanto, preferencialmente, no bojo dos seus programas e serviços de proteção especial de direitos e dos seus programas socioeducativos e supletivamente dos demais programas e serviços das políticas sociais (educação, saúde, assistência social, cultura etc.).

Assim, deve o Conselho de Direitos, nos termos do Regimento Interno do CONANDA⁵⁷, deliberar sobre a política e critérios de aplicação dos recursos financeiros do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo, para tanto, publicar editais de seleção de programas, projetos e ações de defesa e atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No caso hipotético do Município de Jucurutu, por exemplo, com o escopo de implementar políticas públicas de apoio às crianças e adolescentes envolvidas com o uso de drogas – atendimento de projetos esportivos sociais

⁵⁷ Resolução n. 121, de 20 de dezembro de 2006.

e criação de política de apoio, no valor previsto na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) –, poderá o Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescentes (CMDCA) de Jucurutu publicar editais com o fim de selecionar dois projetos ou programas, sendo um de atendimento a projetos esportivos, com valor máximo de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), e outro de apoio às crianças e adolescentes já envolvidos com o uso de substâncias entorpecentes, com valor máximo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), podendo, também, dividir os valores em tantos projetos quanto entenda possíveis para garantir a efetividade das referidas políticas.

Nesses termos, após a publicação dos editais, com os critérios de análise, deve o CMDCA aprovar os projetos com as melhores propostas apresentadas. Para a análise e escolha, podem ser usados critérios como a maior quantidade de crianças e adolescentes beneficiados, por exemplo, devendo, inclusive, todos os projetos serem apresentados publicamente para a facilitação das escolhas pelos membros do CMDCA.

Merece destaque, também, a possibilidade de apresentação de projetos por entidades governamentais ou não governamentais, ressaltando que após a seleção e assinatura dos contratos entre as entidades selecionadas e o Município de Jucurutu, deve o CMDCA acompanhar e avaliar a execução orçamentária relativa à aplicação dos recursos do FIA.

Estabelecido todo o processo de escolha das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, inclusive com a seleção das entidades governamentais ou não governamentais para a execução dos projetos, bem como com a assinatura dos contratos entre as referidas entidades e o Poder Público, importa analisar as formas de controle sobre as ações estatais no que se refere à execução de outras políticas públicas.

3.4 CONTROLE SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS

Com o objetivo de estabelecer a importância do controle sobre as políticas públicas, com ênfase nas destinadas para a concretização dos direitos das crianças e adolescentes, serão analisadas as formas de controle da Administração Pública, o conceito de discricionariedade administrativa em políticas públicas infantojuvenis e, por fim, a vinculação entre o descumprimento das deliberações dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente e a prática de atos de improbidade administrativa.

3.4.1 Controles Interno e Externo da Administração Pública

O exercício da função pública pressupõe transparência e necessidade do cumprimento dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal, devendo o gestor público manter constantemente a busca pela otimização dos fatores da eficiência, transparência, desburocratização e democratização da estrutura governamental, cumprindo todos os princípios estampados no art. 37 da Carta Magna. Para tanto, principalmente em razão de a gestão ser relativa a dinheiro público, deve ser mantida uma estrutura de controle da Administração Pública, internamente e, também, de forma externa, garantindo ao povo, verdadeiro detentor do poder, uma gestão transparente e eficiente dos recursos públicos.

Nesse diapasão, deve a Administração Pública controlar suas próprias atividades e, também, ser controlada por entes externos, como afirmou Phillip Gil França, esclarecendo que em razão da natureza pública da função exercida é necessária a existência efetiva de um sistema de **autocontrole**, bem como o exercício do controle externo pelo Legislativo (com o auxílio do Tribunal de Contas), do Ministério Público, do Judiciário e, principalmente, da sociedade (FRANÇA, 2008, p. 75).

Resta clara, portanto, a necessidade do exercício do **autocontrole**, que, por determinação constitucional, não é suficiente para o satisfatório gerenciamento da coisa pública. É necessária a intervenção de entes externos ao Executivo, sendo importante esclarecer que quando o **autocontrole** é exercido de forma efetiva, as outras formas de controle existentes apenas constataam que a coisa pública está sendo gerida de acordo com o interesse público. Ressalte-se, por oportuno, que o exercício de tal controle de forma conjunta não significa quebra da independência de cada um dos poderes estabelecidos na Constituição Federal (art. 2º, CF/88), eis que os Poderes são independentes, mas harmônicos entre si, cabendo a cada um exercer a fiscalização em relação aos demais.

Portanto, faz parte da essência do exercício da atividade administrativa a prática do **autocontrole**, visando corrigir os defeitos e maximizar as potencialidades da máquina estatal com vistas a cumprir de forma cada vez mais precisa o *munus* público, como enfatizado por Miguel Seabra Fagundes, ao estabelecer que o autocontrole da Administração Pública visa corrigir os defeitos de funcionamento interno do organismo administrativo, aperfeiçoando o interesse público, com vias a corrigir eventuais defeitos existentes e reparar direitos e interesses eventualmente violados (FAGUNDES, 2005, p. 126).

Na prática, porém, o grande problema da Administração Pública está exatamente no exercício do **autocontrole**, ou mesmo falta de exercício, pois os vários escândalos envolvendo gestores públicos noticiados pela imprensa cotidianamente são espelhos de que após a assunção de cargos públicos os ocupantes terminam por visar, em muitas vezes, atender aos interesses privados, em detrimento dos públicos, inserindo nos quadros funcionais dos órgãos públicos parentes e amigos desqualificados, ou mesmo pessoas que lhes deram apoio na campanha política, prejudicando, sobremaneira, o exercício no interesse público.

Assim, exatamente para coibir tais práticas, necessário se faz o exercício do controle da Administração Pública, externamente, devendo o gestor possibilitar de forma plena

tal exercício, dando máxima transparência aos atos administrativos, com a publicação do orçamento público na internet, por exemplo, inclusive no que se refere à execução, o que possibilita o exercício do controle por parte da sociedade em geral, materializando, então, de forma efetiva, a possibilidade de controle pelo povo, em homenagem ao princípio da democracia.

Seguindo a mesma linha de raciocínio e, com o mesmo objetivo do **autocontrole**, busca o controle externo exercido pelo Legislativo dar segurança à atuação do Executivo, preservando o interesse público e, muitas vezes, interferindo diretamente no estabelecimento de políticas públicas, como explicitado por Adilson de Abreu Dallari:

[...] A reforma administrativa, com a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial e o processo de privatização, criou uma nova ordem que exige a participação do Legislativo na formulação de políticas públicas e no acompanhamento e controle de sua implementação. A composição heterogênea do Legislativo e, especialmente, a presença de minorias asseguram o caráter democrático do controle parlamentar [...] (DALLARI, 2003, p. 20).

O fato de o Legislativo ser composto por diversos seguimentos da sociedade valoriza mais ainda o controle por ele exercido, eis que mesmo integrando a minoria, em algumas situações, os parlamentares podem constatar irregularidades existentes na elaboração, por exemplo, de políticas públicas, e buscar a correção, com ganhos consideráveis por parte da sociedade. Acrescente-se, por oportuno, que a deliberação de políticas públicas concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes deve ser formulada pelos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, nos termos do art. 88, inciso II, do ECA.

O que se lamenta, atualmente, é a grande interferência do Executivo nas decisões do Legislativo, em razão da existência dos partidos políticos que muitas vezes servem tão somente para encobrir ilegalidades cometidas pelos gestores públicos e impedir o exercício da função fiscalizatória por

parte do Legislativo. Surge, assim, a necessidade de controle pelo Judiciário, através do exercício de fiscalização por parte da sociedade ou mesmo através do Ministério Público, devendo, inclusive, ser otimizado o exercício das atividades fiscalizatórias por parte dos Conselhos de Direitos, pois apesar da possibilidade de deliberação e controle das políticas públicas infantojuvenis, não há efetiva participação desse importante ator do Sistema de Garantia de Direitos na condição de fiscal, representando os pequenos brasileiros.

Quanto ao controle de políticas públicas pela sociedade, importa esclarecer que faz parte do cotidiano do cidadão brasileiro, atualmente, a discussão acerca da aplicação das verbas públicas, existindo inclusive a afirmação, por exemplo, de que o Poder Executivo deveria diminuir os gastos com propaganda institucional e aplicar mais recursos na área da saúde, surgindo, dessa forma, a discussão relativa à ordem de prioridade de aplicação das verbas públicas.

Com o estudo acerca da “Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa”, o autor Cláudio Pereira de Souza Neto enfatiza que devem prevalecer as deliberações democráticas em detrimento das decisões pessoais dos gestores públicos, que, muitas vezes alegando o exercício de mandato popular, buscam satisfazer interesses próprios em detrimento da coletividade. O texto transcrito a seguir esclarece bem a posição de Cláudio Pereira acerca da importância da democracia deliberativa, com o envolvimento de toda a comunidade na deliberação acerca do próprio futuro:

[...] a compreensão da democracia deliberativa deve prevalecer por ser a mais conforme aos postulados (regulativos da interpretação constitucional) da “unidade da constituição”, da “integralidade” e da “coerência”, os quais prescrevem, em síntese, que o sistema formado pelos princípios constitucionais deve ser reconstruído de modo a se compor um todo coerente, integrado e harmônico. Tais postulados se alicerçam na compreensão de que o fato de o direito conter normas que obrigam em sentido divergente é um problema,

a ser corrigido pela atividade interpretativa, e não uma característica sua, essencial e insuperável. Além disso, a proposta democrático-deliberativa deve prevalecer também por ser a que melhor permite a cooperação democrática em contextos marcados por um profundo desacordo moral, *i.e.*, pelo “fato do pluralismo”, o qual afasta a possibilidade de se justificar pré-politicamente a restrição da soberania popular (SOUZA NETO, 2006, p. 20/21).

Nesse contexto, importa esclarecer que a aplicação de verbas públicas e deliberação acerca das políticas públicas deverão respeitar o princípio da separação dos três poderes, calcado na ideia de que o exercício do poder estatal deverá ser dividido entre o Legislativo, Executivo e Judiciário, com premissa de que o “poder freie o poder” (MONTESQUIEU, 1956, p. 163), cabendo ao Legislativo, por exemplo, em atividade típica, dispor sobre a distribuição de rendas, com a sanção do Executivo (art. 48 da Constituição Federal), ressaltando que poderá o Judiciário declarar inconstitucional lei tratando acerca da distribuição de rendas, caso não esteja de acordo com a Constituição Federal, por exemplo (art. 102, I, “a”).

Fica claro, com o exemplo referido no parágrafo anterior, que o exercício da democracia no Brasil é materializado na ideia da existência do sistema de “freios e contrapesos”, em que poderá ocorrer o controle de um Poder em relação à atividade típica do outro, isso como forma de impedir que o exercício do mandato popular seja usado como justificativa para o cometimento de abusos na aplicação de recursos públicos. O Judiciário é figura essencial na busca da interpretação dinâmica das normas, considerando que estas devem ser concretizadas de acordo com os valores existentes na sociedade de determinada época, o que facilita sempre a concretização dos direitos garantidores do interesse público, como explicado por Maria Goretti Dal Bosco, ao estabelecer a função dos conceitos indeterminados, como o de discricionariedade administrativa:

A função dos conceitos jurídicos indeterminados, em grande parte, é a de permanecerem abertos às mudanças dos valores que a sociedade adota, em cada época, e, por isso, a importância do juiz averiguar as concepções éticas que vigoram em cada sociedade em determinada época. Assim, é fundamental que, ao aplicar uma sanção como as que estão previstas na Lei de Improbidade, por exemplo, por força da conduta administrativa que desrespeita princípios constitucionais, o julgador tenha em mente o alcance da repercussão da atitude da Administração diante dos conceitos éticos dos administrados da comunidade em questão (DAL BOSCO, 2008, p. 379-380).

Assim, com o objetivo de buscar parâmetros na aplicação dos recursos públicos, deve ser considerado, ainda, que a Constituição da República, bem como as outras normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, estabelece um campo de possibilidades na destinação dos recursos públicos, ficando claro que no momento que o Legislativo aprova uma lei orçamentária, posteriormente sancionada pelo Executivo, há a possibilidade de discussão da matéria referida na lei, pelo Judiciário, em razão da necessidade de reanálise da destinação das verbas públicas pelo Judiciário, como forma de materializar a teoria republicana que visa extrair das normas o campo de significação prática.

Acrescente-se, ainda, que de acordo com Müller uma teoria pós-positivista da norma jurídica deveria partir do pressuposto de que a norma jurídica é determinada principalmente pela realidade social, considerada o âmbito da norma, concluindo que o texto normativo expressa o “programa da norma”, tradicionalmente entendido como o “comando jurídico” (ALEXY, 2008, p. 77), enquanto que a norma propriamente dita deveria ser extraída da realidade social, o que justifica a ação do Judiciário ao extrair da realidade social a correta interpretação da norma jurídica, em detrimento de interpretações equivocadas formuladas por gestores públicos muitas vezes envolvidos em escândalos de corrupção, ao direcionar os recursos públicos apenas para a satisfação de interesses privados, sob a alegação de que estão agindo de acordo com a discricionariedade administrativa, o que é um equívoco.

3.4.2 *Discricionariedade Administrativa em políticas públicas infantojuvenis?*

Ao tratar acerca da chamada discricionariedade administrativa, importa estabelecer que a Administração Pública deve fazer exatamente o que está determinado na lei, ao contrário do particular, que pode fazer o que a lei permite e, também, o que não é legalmente proibido. Fica claro, assim, que a chamada discricionariedade administrativa não pode ser confundida com arbitrariedade, eis que o gestor público deve, sempre, obediência à lei, mesmo diante da existência de opções para prática dos atos, ocasiões em que deve o ato ser praticado em favor do máximo interesse público.

Gorette Dal Bosco, ao tratar das normas que oferecem faculdades ao administrador no momento de definir quais políticas públicas devem ser executadas com prioridade, é categórica ao afirmar que é perfeitamente possível a avaliação judicial no que se refere às escolhas públicas formuladas pelo gestor, conforme se percebe com a leitura do trecho abaixo:

[...] a norma que oferece faculdades ao administrador [...] não pode ser concebida como imune à avaliação judicial de modo absoluto, pois sempre caberá discutir a presença do interesse público e da obediência aos princípios constitucionais. Não se trata, aqui, de decidir qual seria, entre as atitudes, a que o agente deveria ter adotado, mas de verificar se aquela preferida por ele atendeu ao interesse público e se está de acordo com a razoabilidade e proporcionalidade que o caso concreto requeria (DAL BOSCO, 2008, p. 377-378).

Pelas lições acima transcritas, fica claro que compete ao Judiciário analisar, dentre as várias possibilidades existentes em decorrência da chamada discricionariedade administrativa, se a opção escolhida pelo gestor obedeceu aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Assim, em caso de opção de investimento de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em uma política pública de apoio à saúde das gestantes em

detrimento de outra destinada ao combate ao câncer de mama, possivelmente não haverá interferência do Judiciário, eis que a medida tomada pelo gestor foi razoável e proporcional, de acordo com a realidade de uma comunidade que apresentava altos índices de morte de crianças no parto. Contudo, se o investimento dos R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) fosse direcionado para a construção de novos gabinetes para os vereadores, possivelmente o Judiciário declararia a ilegalidade da escolha discricionária, diante da análise das prioridades existentes no Município.

Dessa forma, quanto à necessidade de exercício efetivo de controle pelo Judiciário, insta esclarecer que apenas o estabelecimento formal da prioridade absoluta não garante que uma criança que mora em uma favela tenha materialmente acesso à educação, na medida em que o direito necessita ser dotado de meios concretizadores de seus comandos, ressaltando assim a necessidade de associação de Direito e Economia com o fim de começar a solucionar o problema da escassez de recursos aliada à necessidade que aumenta a cada dia.

O estudo da Economia na gestão pública é imprescindível para otimizar a aplicação dos recursos públicos necessários ao atendimento das ilimitadas necessidades humanas, conforme bem observou Luciano Benetti Tim (2010, p. 52) em artigo que estabelece a melhor maneira de prover os direitos fundamentais:

Numa perspectiva de Direito e Economia, os recursos orçamentários obtidos por meio da tributação são escassos, e as necessidades humanas a satisfazer, ilimitadas. Por essa razão, o emprego daqueles recursos deve ser feito de modo eficiente a fim de que possa atingir o maior número de necessidades pessoais com o mesmo recurso.

E qual dos Poderes pode afirmar que o emprego dos recursos públicos foi feito de modo eficiente e atingiu o maior número de necessidades pessoais com o mesmo recurso? A resposta é objetiva: o Poder Judiciário, por determinação constitucional, isso se ficar comprovada a prática de ilegalidades atribuídas aos

Poderes Executivo e/ou Legislativo. Seguindo essa linha de raciocínio, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que compete ao

Poder Judiciário e só a ele que cabe resolver definitivamente sobre quaisquer litígios de direitos. Detém, pois, a universalidade da jurisdição, quer no que respeita a legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais, quer no que atina à constitucionalidade delas (MELLO, 2006, p. 108).

Fica claro, portanto, que o Judiciário é a última instância de controle de políticas públicas, na medida em que detém a missão constitucional de prestar a tutela jurisdicional.

Dessa forma, diante da falsa ideia de que o mérito administrativo é inatingível, em razão da impossibilidade de análise da conveniência e oportunidade, típicas de atos discricionários, é forçoso afirmar que o mérito administrativo deve ser enfrentado, em atividade típica do Judiciário, quando o ato praticado não estiver de acordo com os preceitos constitucionais, acrescentando, também, que em casos complexos como de controle de políticas, seja na elaboração ou execução, poderá o Magistrado ser auxiliado por peritos judiciais, dentre os profissionais das mais variadas áreas, com vias a subsidiar o julgador na prolação de sua decisão, como facilmente se percebe com a leitura das lições de Dal Bosco (2008, p. 382):

[...] pode o magistrado encontrar profissionais tão ou mais capazes de avaliar as questões técnicas as quais se diz que só os agentes da administração pública estariam habilitados a fornecer conclusões. Isso quer dizer que, sempre que o juiz se deparar com situações suspeitas, nas quais a avaliação feita pela Administração mostra-se irrazoável diante dos padrões comuns aceitáveis, podendo-se supor que houve desvios capazes de onerar o Erário, não deve hesitar em determinar perícia técnica para avaliar a razoabilidade e proporcionalidade da medida adotada.

Especificamente em relação às políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, de acordo com o art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90, importa considerar que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm como principal incumbência institucional a deliberação e controle das políticas públicas a executar com os recursos do Fundo da Infância e Adolescência, podendo o gestor público inclusive ser condenado por improbidade administrativa caso não atue em consonância com as deliberações dos Conselhos de Direitos, conforme se verá no tópico seguinte.

3.4.3 Improbidade Administrativa e descumprimento das deliberações dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente

Conforme visto no item anterior, a ideia de discricionariedade administrativa é uma das mais contestadas quando o assunto é deliberação acerca de políticas públicas, diante da constatação de que o gestor público sempre tem mais de uma possibilidade de escolha quando o ato é discricionário. Contudo, importa destacar, como já afirmado nos itens anteriores, que a principal incumbência institucional dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente é a deliberação e controle de todas as ações relativas à concretização dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente no que se refere às políticas públicas a executar com os recursos do Fundo da Infância e Adolescência.

Ressalte-se, por oportuno, que o poder de deliberação dos Conselhos de Direitos não é referente às políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.), mas sim de políticas públicas complementares, como já tratado em tópico específico, com a ressalva de que mesmo no caso das políticas sociais básicas os Conselhos de Direitos devem exercer o papel fiscalizador das políticas instituídas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Assim, as deliberações⁵⁸ dos Conselhos relativas às políticas públicas complementares têm caráter vinculativo, criando um novo limite à discricionariedade administrativa. Fica claro, portanto, que o gestor público não tem possibilidade de escolhas no que se refere às políticas públicas complementares concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes, criando a obrigatoriedade de obediência das deliberações, inclusive no que se refere à destinação de recursos para o Fundo da Criança e Adolescência, que é gerido exclusivamente pelos Conselhos de Direitos.

Para ficar mais claro, importa destacar que, nos atos administrativos em geral, cabe ao gestor público, no caso dos Município aos Prefeitos, decidir, dentre as várias possibilidades, qual a que melhor atende ao interesse público, como exemplificado por Dal Bosco, ao tratar da definição de políticas públicas realizadas pelo administrador:

De posse de todos os elementos objetivos sobre a situação da realidade que administra (índices de necessidades nas áreas de educação, saúde, transportes, lazer etc.), terá ele de propor a forma mais correta de investir os recursos públicos. A forma mais correta, no caso, não será, certamente, a que deixar crianças sem escola ou serviços de saúde, enquanto destina os recursos à construção de sofisticados prédios para o funcionamento da máquina administrativa (DAL BOSCO, 2008, p. 372).

Na elaboração das Leis Orçamentárias, especificamente em relação aos direitos da criança e adolescente, deve o Administrador propor o investimento dos recursos disponíveis da forma que mais beneficie a coletividade, sendo uma parte destinada à concretização das políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.) e outra destinada à concretização de políticas públicas complementares, com a

⁵⁸ Representadas nas Resoluções dos Conselhos.

destinação de recursos para o Fundo da Infância e Adolescência, que deverá ser gerido pelos Conselhos de Direitos.

Destaque-se, por oportuno, que é possível a condenação por improbidade administrativa ao gestor público que agir ilegalmente na elaboração, cumprimento das deliberações dos Conselhos de Direitos ou execução das políticas públicas, conforme bem explicitado por Dal Bosco (2008, p. 372):

A aplicação da Lei de Improbidade [...] revela-se adequada à sanção dos agentes públicos que mal elaborarem as políticas públicas ou as executarem de modo ineficiente ou imoral, a partir da avaliação de cada caso, mediante princípios da razoabilidade e proporcionalidade. [...] não basta aplicar a sanção legal simplesmente, mas adotar uma solução que se demonstre capaz de proporcionar a punição que, efetivamente, deve ser aplicada para atingir os objetivos buscados, tanto pela legislação, quanto pelo senso de justiça existente no seio da comunidade.

Com a desobediência aos princípios constitucionais estabelecidos no art. 37, *caput*, a ação dolosa do gestor público ao não cumprir as deliberações dos Conselhos de Direitos, ou mesmo elaborar ou executar políticas públicas em desobediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estará tipificada no art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), o que denota a necessidade de fixação de planos de ação para todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos para garantia de recursos vinculados ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA), não só para impedir a prática de atos ímprobos pelos gestores públicos, mas principalmente para a concretização dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.



4

ATORES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS (SGD):

FUNÇÕES TÍPICAS, PLANO DE ATUAÇÃO
PRÁTICA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO
FIA E CLAMOR PELA REDUÇÃO DA
MAIORIDADE PENAL COMO REFLEXO
DAS OMISSÕES DOS ATORES DO SGD

Na busca por um perfil ideal dos atores do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes na concretização do FIA, de acordo com o estabelecido em lei, com o escopo de traçar um plano de atuação prática dentro da atual sistemática legislativa brasileira, importa observar que o processo de defesa e garantia dos direitos da criança e adolescente é bastante dinâmico, o que indica a necessidade de constante estudo com o fim de adequar as mais diferentes situações ao ordenamento jurídico brasileiro.

Fica certo, portanto, que a evolução protetiva dos direitos infantojuvenis é um processo com curso diferente em cada parte do país, cabendo aos atores do sistema de proteção de direitos identificar a realidade da sua comunidade, na busca por uma efetiva proteção, dentro das peculiaridades das crianças e adolescentes de cada região.

Ressalte-se, por outro lado, que apesar da inexistência de realidades iguais para a adoção de providências padrões por parte dos atores do Sistema de Garantia de Direitos, deve-se observar as experiências exitosas nas mais variadas regiões do Brasil, na busca por um caminho base a trilhar, com a ressalva de que os avanços sociais consolidados não podem retroceder, na medida em que o ordenamento jurídico constitucional brasileiro proíbe que se retorne a um estado de coisas afastado do ideal, como explicitado por Felibe Derbli, em sua obra “O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988”:

A proibição de retrocesso social não pode ser reduzida à modalidade de eficácia jurídica dos princípios – há que se lhe reconhecer a natureza principiológica, vez que exhibe um elemento finalístico. No entanto, a finalidade concernente ao princípio da proibição de retrocesso social é primordialmente negativa, apontando, antes de um estado de coisas a ser alcançado, a proibição de que se retorne a um estado de coisas mais afastado do ideal (DERBLI, 2007, p. 294-295).

Como direitos sociais, os das crianças e adolescentes evoluem concretamente de maneira disforme em todo o Brasil, apenas com a certeza da impossibilidade de retrocesso, o que indica uma excelente perspectiva de mudanças positivas, na medida em que as experiências positivas e negativas podem ser repassadas com o escopo de cada vez mais concretizar os direitos infantojuvenis, de acordo com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal. Urge, assim, conhecer o passado e traçar planos de atuações práticas baseados nos caminhos tortuosos já percorridos por pessoas obstinadas que um dia decidiram sonhar juntas e agir para transformar os sonhos em realidade.

Assim, ao traçar um plano de atuação prática relativo aos direitos dos pequenos brasileiros, importa partir do pressuposto de que o Brasil culturalmente foi formado de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo “Código de Menores”⁵⁹, em que o “Juiz de Menores” era a figura central no sistema que buscava o “bem-estar do menor”, nos termos do art. 6º do referido diploma legal. O código menorista, em seu art. 8º, atribuía ao Juiz a função de legislar, através de portaria ou provimento, podendo determinar outras normas de caráter geral, caso necessárias à assistência, proteção e vigilância dos chamados “menores”.

A disciplina estabelecida pelo “Código de Menores” dava amplos poderes ao “Juiz de Menores” para agir ao seu prudente arbítrio, cabendo ao magistrado subjetivamente agir de acordo com as medidas que considerava adequadas para a tutela dos interesses das pessoas com menos de dezoito anos que se encontravam em “situação irregular”, o que também poderia acontecer com as pessoas com idade entre dezoito e vinte um anos nos casos expressos na referida legislação⁶⁰. O art. 1º da codificação estabelecia a necessidade de assistência, proteção e vigilância aos “menores”, o que deixava bem clara a figura do “Juiz de Menores” como autoridade centralizadora de todas as ações relativas ao direito menorista.

⁵⁹ Lei n. 6.697/79.

⁶⁰ Art. 2º da Lei n. 6.697/79.

Com a Lei n. 6.697/79 foi criada no Brasil a Política do Bem-Estar do Menor, que tinha como autoridade central o “Juiz de Menores”. O magistrado, auxiliado por diversos profissionais, buscava a evolução na política de atendimento aos “menores” referidos na lei, o que não representou na época uma efetiva concretização dos direitos das pessoas com menos de dezoito anos, eis que eram consideradas como objetos de direitos e os problemas dificilmente eram resolvidos de maneira coletiva.

Ao analisar trecho do artigo intitulado “Crianças Carentes e Políticas Públicas”, de autoria de Edson Passetti, que se reporta ao período de transição entre o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979, fica claro que a existência de nova legislação não representou, naquele momento, a concretização de políticas de atendimento aos direitos infantojuvenis:

A passagem de uma perspectiva do atendimento para a outra exigiu contratação de mão de obra especializada para responder às exigências do tratamento “biopsicossocial”. Abriam-se empregos para psicólogos, sociólogos, assistentes sociais, médicos, dentistas, enfermeiros, economistas, educadores e uma nova burocracia administrativa para gerenciar os diversos pavilhões que foram construídos para abrigar os internos. Contudo, a reforma não impediu a disseminação de violências praticadas em seu interior entre internos e pelas autoridades sobre os internos (DEL PRIORE, 2007, p. 358-359).

Partindo dessa experiência negativa registrada com o “Código de Menores” e de acordo com a tendência internacional de proteção integral aos direitos das crianças e adolescentes, a Constituição Federal de 1988 garantiu a fuga do subjetivismo do “Juiz de Menores”, na busca por uma política de atendimento em que todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente tivessem participação direta na concretização do estabelecido no *caput* do art. 227,

CF/88, o que deixou clara a necessidade de criação de uma rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

No próprio texto constitucional ficou estabelecido, no §1º do art. 227 e seus incisos, por exemplo, que o Estado deve promover programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, com a possibilidade de participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas, inclusive com a condição de aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil; criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

Assim, com as definições das funções típicas e a fixação de um plano de atuação prática para o efetivo funcionamento do Fundo da Infância e Adolescência (FIA) por parte da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Sociedade Civil, Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos, buscar-se-á estabelecer os primeiros caminhos a seguir na busca pela concretização dos direitos das crianças e adolescentes, ressaltando, porém, que “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente” (art. 70, ECA).

Por fim, quanto ao presente tópico, importa destacar que serão analisadas apenas as funções típicas dos principais atores do Sistema de Garantia de Direitos, especificamente no que se refere aos papéis relativos à criação, implementação e manutenção do Fundo da Infância e Adolescência, com a ressalva de que ao final será examinado o perfil do Poder Judiciário na nova ordem constitucional, isso em razão de ser o referido Poder a última porta a ser batida no que se refere à efetivação do Fundo da Infância e Adolescência, garantindo assim a fuga do subjetivismo do Juiz de Menores e, principalmente,

a imparcialidade em análise de processos judiciais que tratem de concretização de políticas públicas infantojuvenis.

4.1 UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

4.1.1 Funções típicas

Ao tratar acerca das funções típicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, importa registrar que o primeiro princípio fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, o que deixa bem clara a unidade da República Federativa do Brasil no que se refere ao cumprimento dos direitos estabelecidos na Carta Magna, ressaltando, de acordo com Paulo Bonavides (2010, p. 144), que hoje se vive no Brasil

a época constitucional do pós-positivismo, que faz a legitimidade imperar sobre a legalidade, os princípios sobre as regras, a jurisdição sobre a discricção, o valor sobre o fato, a certeza sobre a indeterminação.

Nessa nova era constitucional pós-positivista, cresce para o povo brasileiro a esperança em mudanças significativas no modo de concretizar os direitos fundamentais garantidos na Constituição da República, pois, de acordo com Bonavides (2010, 53-54),

o Estado constitucional da Democracia participativa é Estado onde se busca levar a cabo, em proveito da cidadania/povo e da cidadania/Nação, concretamente dimensionadas, os direitos da justiça

sendo essa tarefa possível apenas com o cumprimento por parte dos entes federados dos deveres esculpidos na Carta Magna e conquistados formalmente com muita luta no período que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte – 1987/1988.

Estabelecida a importância da era vivida atualmente pelo constitucionalismo brasileiro, bem como compreendida a ideia da República Federativa do Brasil como a união insolúvel dos entes federados, que são pessoas jurídicas de direito público, importa enfatizar que a estrutura político-administrativa do Brasil é formada pela União, Estados, Distrito Federal e pelos Municípios, todos autônomos, nos termos do art. 18 da Carta Federal. Merecem destaque as lições de Bonavides (2010, p. 344) no sentido de que

as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

O art. 18 da Carta Constitucional, ao inserir os Municípios e o Distrito Federal na organização político-administrativa brasileira, garantiu-lhes uma autonomia nunca antes existente, eis que, com a criação de uma terceira esfera de autonomia, foi alterada a tradição dual no que se refere à autonomia apenas da União e Estados da Federação. Ao analisar a garantia institucional do “mínimo intangível” na autonomia do Município, importa destacar que existe um núcleo central onde os Municípios não podem ter violada a autonomia estabelecida pela Constituição Cidadã, o que garante a impossibilidade de ingerência federal ou estadual no que se refere às atribuições dos Municípios.

Fica claro, pelas lições já compreendidas até o presente momento, que a garantia institucional da autonomia municipal é pressuposto para o exercício das funções determinadas na Constituição do Brasil, como no caso do art. 204, inciso I. O referido dispositivo constitucional estabelece que ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos

do orçamento da seguridade social, observando a descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

Pela leitura do art. 204, inciso I da Carta da República, observa-se que é defeso à União executar ações governamentais de assistência social, eis que as políticas públicas concretizadoras da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (art. 203, I da CF); o amparo às crianças e adolescentes carentes (art. 203, II da CF/88), dentre outras referidas no art. 203 da CF são incumbências dos Estados e Municípios. Já o financiamento das referidas ações fica a cargo de toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dentre outros (art. 195, CF/88).

Especificamente no que se refere aos direitos da criança e adolescente é interessante destacar que a Constituição Federal, em seu § 7º do art. 227, estabelece que no atendimento aos direitos infantojuvenis levar-se-á em consideração o disposto no art. 204, como já referido, com a ressalva de que o art. 88, inciso I do ECA determinou que a primeira diretriz da política de atendimento infantojuvenil é a municipalização do atendimento. Nesse caso, municipalizar, para Edson Sêda (apud CURY, 2010, p. 369), significa “a União e o Estado abrirem mão de uma parcela do poder que detinham até então nessa matéria”, sendo considerada positiva na medida em que o Município é o local onde os direitos infantojuvenis são violados e, também, o local de onde devem sair as soluções para os problemas específicos existentes em determinada localidade.

4.1.2 A municipalização

O atendimento das políticas públicas infantojuvenis, anteriormente à Constituição de 1988, era praticamente todo

planejado na esfera federal, ou seja, as políticas públicas eram formuladas sem levar em consideração as peculiaridades de cada Município, o que inviabilizava a resolução de problemas específicos das comunidades. A verticalização adotada pelos órgãos do Governo Federal impossibilitava o conhecimento e resolução dos problemas que surgiam cotidianamente, em cada Município, ficando evidenciada a necessidade da municipalização do atendimento infantojuvenil, como explicitado por Cyrino e Liberati (2003, p. 71):

A importância da municipalização decorre dos problemas enfrentados no dia a dia, ocorrendo sempre numa área física, geográfica, onde as pessoas estão concretamente próximas umas das outras e onde a solução dos problemas locais tem reflexos diretos nos seus membros. Assim, buscar respostas e soluções dentro de uma mesma comunidade, com participação de pessoas que vivenciam a realidade diariamente, resulta em maior eficiência e eficácia que a antiga verticalização adotada pelos órgãos do governo federal, de forma centralizada.

Os problemas enfrentados pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos nas regiões Nordeste e Sul, por exemplo, são totalmente diferentes, o que indica a necessidade de descentralização administrativa⁶¹, com o objetivo de possibilitar ao gestor público do Município de Jucurutu⁶², localizado no Estado do Rio Grande do Norte, direcionar a maior parte dos recursos para desenvolvimento de política pública de atendimento às gestantes em detrimento da aplicação em política pública direcionada para o lazer, o que

⁶¹ Descentralização administrativa é uma técnica administrativa que visa descongestionar a administração, fazendo com que o exercício da atividade administrativa seja realizado por órgão diferenciado da entidade central, de forma independente, como ocorre com os Municípios na área de políticas públicas infantojuvenis.

⁶² O referido Município está sendo utilizado apenas de maneira exemplificada, da mesma forma que o Município de Bento Gonçalves, que será referido adiante.

poderia não ser necessário na cidade de Bento Gonçalves, localizada no Rio Grande do Sul, em razão do baixo índice de mortalidade infantil na Região Sul.

Ressalte-se, sempre, que todas as decisões relativas às políticas públicas infantojuvenis devem ter ampla participação social, considerando que as respostas e soluções para os problemas existentes em uma comunidade somente serão alcançadas com a participação de pessoas que vivenciam a realidade diariamente, eis que a população de Jucurutu (RN) e Bento Gonçalves (RS), com problemas diferentes, é que conhecem as suas realidades e podem decidir os melhores caminhos a trilhar para a concretização dos direitos das crianças e adolescentes.

Assim, partindo dessa descentralização político-administrativa dada aos Municípios pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em que as decisões políticas relativas às ações garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes são tomadas e executadas dentro do próprio Município, será organizado o plano de ação ideal para que os Municípios possam exercer com eficiência e eficácia os deveres a eles atribuídos, principalmente em razão da municipalização do atendimento às crianças e adolescentes, como já explicitado nos parágrafos anteriores.

4.1.3 Plano de atuação prática dos Municípios: noções gerais

Ao elaborar um plano de atuação prática ideal para os Municípios na concretização do Fundo da Infância e Adolescência, dentro de sua área territorial, basta que sejam obedecidas as diretrizes tratadas no Capítulo 2, que em seu item 2.2.1.1.5.3.4 apresentou um cronograma relativo aos momentos de atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente (SGD) em relação à elaboração do Plano de Ação e Aplicação, com respectivo envio ao Executivo nos

momentos de elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, aos Municípios cabe garantir que realmente sejam direcionados recursos com prioridade absoluta ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA), levando em consideração os Planos de Ação e Aplicação elaborados pelos respectivos Conselhos de Direitos.

4.2 SOCIEDADE CIVIL

4.2.1 Funções típicas

O art. 227 da Constituição Federal estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, dentre outros, garantindo, ainda, que o público infantojuvenil deve ficar a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, ressaltando, também, que o art. 4º do ECA tem redação no mesmo sentido. Nesse contexto, o que poderia se definir como sociedade civil responsável por assegurar a concretização dos direitos das crianças, adolescentes e jovens?

De acordo com Wanderlino Nogueira Neto, a sociedade civil pode ser representada por fóruns, comitês, dentre outros, servindo como “espaços públicos e mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento, isto é, do controle social difuso” (NOGUEIRA NETO, 2004, p. 45), destacando, também, que a sociedade civil pode se apresentar de maneira institucionalizada, como nos casos dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, considerados como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, com participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (art. 88, II do ECA).

Fica claro, portando, que a sociedade civil está devidamente representada, através de organizações representativas, nos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, o que já representa um grande avanço no que se refere à participação popular na concretização das políticas públicas infantojuvenis.

Em poucas palavras, Nogueira Neto, tratando de estratégias de controle da efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, apresentou propostas preliminares necessárias para o acompanhamento, avaliação e monitoramento com o escopo de implementar e garantir o funcionamento com eficiência e eficácia das políticas públicas concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes, valorizando a participação da sociedade civil. A seguir, as propostas apresentadas (NOGUEIRA NETO, 2004, p. 45):

Discussão ampla no meio da organização social, especialmente via essas instâncias articuladoras da sociedade civil (fóruns), de modo a pautar politicamente as questões e a mobilizar a sociedade; Elaboração de diagnóstico da situação⁶³, com atualizações periódicas, tanto pela sociedade civil organizada, quanto pelos Conselhos; Construção de “*matrizes*”, com a construção de indicadores para o acompanhamento, avaliação e monitoramento, inicialmente, tanto por essas instâncias da sociedade civil, quanto pelo governo, com indicações (“*planos sociopolíticos*”); Exame e referendo, pelos conselhos dos direitos desse material, a ser promulgado como “normas administrativas regulamentares”, em caráter deliberativo e vinculante, no que for cabível, isto é, na esfera estrita de sua competência legal.

Estabelecidas as possibilidades de participação da sociedade civil através de fóruns de discussões, organizações não governamentais, dos próprios Conselhos de Direitos da

⁶³ Nesse ponto, necessário se torna envolver mais o meio acadêmico (Universidades), sem prejuízo da atuação dos Centros de Estudos e Pesquisas (autônomos) etc.

Criança e Adolescente, importa destacar que é necessária a transformação do povo em sujeito político real, mesmo que representado por instituições, mas não simplesmente como mero detentor de um direito de voto exercido periodicamente, e sim como destinatário e responsável pelo controle, que deve ser exercido diariamente, mediante a cobrança aos ocupantes dos poderes constituídos, aos órgãos de imprensa, nas ruas, em manifestações, enfim, de todas as formas em que for possível exprimir uma opinião na tentativa de concretizar os direitos infantojuvenis, que na atualidade, infelizmente, existem apenas formalmente, salvo raríssimas exceções.

4.2.2 Plano de atuação prática

Diante da infinidade de possibilidades da participação da Sociedade Civil na efetivação do FIA, importa descrever apenas algumas formas de exercer o dever estabelecido nos arts. 227 da Constituição Federal e 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente:

a) participação em organizações não governamentais, fóruns de discussões, comitês de acompanhamento, órgãos de classes, partidos políticos, grêmios estudantis, conselhos comunitários, dentre outros, fomentando assim a discussão de temas relativos à concretização dos direitos das crianças e adolescentes;

b) exercício do direito de petição, especificamente em relação à cobrança dos deveres dos atores do Sistema de Garantia de Direitos. Assim, caso um Magistrado não dê a devida prioridade no julgamento de uma ação civil pública ajuizada para a utilização dos recursos do FIA em determinada política pública garantidora de direito infantojuvenil, deve o integrante da sociedade civil apresentar petição requerendo a concretização da prioridade absoluta, ressaltando, inclusive, que caso

não seja cumprido o dever constitucional por parte do Magistrado, deve tal fato ser comunicado à Corregedoria de Justiça à qual o julgador estiver vinculado, que tomará as providências necessárias para a concretização do direito constitucionalmente garantido. O direito de petição referido pode ser exercido com relação aos outros atores do SGD, como os Promotores de Justiça, Defensores Públicos, Conselheiros de Direitos, Prefeitos, Vereadores, dentre outros⁶⁴;

c) participação em audiências públicas agendadas para a discussão das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente as agendadas pelas Câmaras de Vereadores para deliberar o valor destinado ao FIA. Tais audiências podem ser convocadas pelos Conselhos de Direitos, Ministério Público, Defensoria Pública, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dentre outros. Destaque-se, também, que é perfeitamente possível a organização de uma audiência pública para discutir o tema Fundo da Infância e Adolescência (FIA), por parte de um conselho comunitário de bairro, sem a participação de autoridades públicas⁶⁵;

⁶⁴ Caso seja constatada a omissão dos atores do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos, após tentar solucionar pessoalmente o problema com o ocupante do cargo público, deve o cidadão se valer do auxílio das Corregedorias, órgãos que podem auxiliar na cobrança por parte dos Juízes, Promotores de Justiça e Defensores Públicos, no que se refere às suas atuações, inclusive punindo nos casos extremos em que seja constatada a omissão dolosa.

⁶⁵ A organização de audiências públicas em conselhos comunitários de bairro se mostra bastante positiva, na medida em que nessas reuniões onde estão presentes apenas os integrantes da sociedade civil poderão estes traçar suas estratégias a defender em outras audiências públicas, como as realizadas perante o Ministério Público, Conselhos de Direitos, Câmara de Vereadores, dentre outros.

d) organização de projetos de extensão universitária, com o objetivo de aproximar a comunidade acadêmica da realidade dos problemas brasileiros, ressaltando que a preocupação nos bancos acadêmicos apenas com a teoria termina por prejudicar a formação dos futuros profissionais, ficando claro, assim, que deve haver um maior envolvimento dos estudantes com as lutas sociais⁶⁶;

e) organizar campanhas de doação de recursos financeiros para os Fundos da Infância e Adolescência (FIA), isso como forma de viabilizar o desenvolvimento de projetos concretizadores dos direitos das crianças e adolescentes financiados pelo FIA.

4.3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE⁶⁷

4.3.1 Funções típicas

Com o Estatuto da Criança e do Adolescente nasceram os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos direitos da criança e do adolescente, considerados como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, compostos pela sociedade civil e pelo Poder Público, de forma paritária, tudo de acordo com as leis federal, estaduais e municipais (art. 88, II, ECA). Para Edson Sêda (apud CURY, 2010, p. 371), os Conselhos de Direitos são

⁶⁶ Atualmente, em regra, saem das universidades profissionais sem a consciência de que o problema de uma criança ou adolescente é problema de todos, dificultando que a concretização dos direitos dos pequenos seja efetivada.

⁶⁷ Apesar da existência de Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, em razão do estabelecido no art. 88, inciso I, do ECA, será enfatizada a atuação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

a instância em que a população, através de organizações representativas, participará, oficialmente, da formulação da política de atendimento dos direitos da criança e adolescente e do controle das ações em todos os níveis.

Ainda de acordo com Sêda, a participação dos Conselhos de Direitos fundamentada nos arts. 204, da Constituição Federal, e 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, institui três princípios – deliberação, controle da ação e paridade – para que a forma participativa da formulação política seja efetivada, conforme se observa com a transcrição das lições a seguir:

[...] 1) princípio da deliberação – ou seja, as esferas governamental e não governamental adotarão, conjuntamente, deliberações acerca de como se aplicará o art. 227 da CF, no seu âmbito de atuação (municipal, estadual ou federal) [...]; 2) o princípio do controle da ação – por este princípio, governo e sociedade também se unem para comparar as ações levadas a efeito em torno da criança e do adolescente com as normas gerais presentes no Estatuto e verificar se há desvio. Havendo, deliberam formas, meios e modos para sua correção. Trata-se, portanto, de um moderno mecanismo social de retroalimentação, que busca a eficácia da norma; 3) princípio da paridade – a junção de dois atores sociais coletivos, governante e governado, para deliberar sobre políticas e controlar ações delas decorrentes não teria o caráter de freio ao arbítrio, nem de contrapeso ao desvio da norma, se não se lograsse equilibrar a balança. A norma geral federal encontrou na paridade o mecanismo de equilíbrio. Cada lado entrará com o mesmo número de membros no Conselho [...] (CURY, 2010, p. 371-372).

Fica claro, assim, que a existência dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente garante a redução de arbítrio e desvios, na medida em que o órgão integrante do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente é

formado com participação igualitária entre a sociedade civil organizada, através de organizações representativas, e o Poder Público, o que possibilita a efetividade da democracia e consagra o princípio constitucional da participação.

Destaque-se que os referidos órgãos – Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente – têm como principal incumbência institucional a deliberação e controle de todas as ações relativas à concretização dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente no que se refere às políticas públicas, ressaltando que suas decisões têm caráter vinculativo, criando um novo limite à discricionariedade administrativa, conforme se percebe com análise das lições de Públio Caio Bessa Cyrino e Wilson Donizeti Liberati (2003, p. 88, grifos do autor):

Na medida em que a Constituição exigiu a estruturação de órgãos descentralizados, com participação popular, para a formulação e controle de políticas públicas, uma vez criados por lei esses órgãos, suas decisões serão verdadeiras manifestações estatais “de mérito”, “opções políticas criativas” adotadas por um órgão público, visando interesse público. Dessa forma, ocorre uma **transferência** do locus onde se dará a escolha ou opção política – a discricionariedade administrativa – que deixa de ser atividade exclusiva do Chefe do Executivo, passando para uma instância colegiada, fazendo com que o **ato administrativo** se torne um ato complexo, sujeito a múltiplas vontades, as quais serão, depois, sintetizadas em um único ato (**resolução**) exteriorizado como vontade da Administração ou vontade estatal.

Corroborando com as lições anteriormente referidas, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento pacificado no sentido de que as decisões dos Conselhos de Direitos têm caráter vinculativo, ficando claro, portanto, que as resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente são de cumprimento obrigatório, conforme se percebe claramente no julgamento do Recurso Especial

n. 493.811/SP, ocorrido em 11 de novembro de 2003, que teve como Relatora a Ministra Eliana Calmon⁶⁸.

Nesse contexto, importa destacar que o principal avanço da escolha das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes foi a obrigatoriedade de deliberação pelo Conselho de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, o que possibilita uma participação social mais efetiva nesse processo de escolha, na medida em que a deliberação das políticas públicas de um modo geral⁶⁹ é feita através de representantes mais distantes dos problemas sociais (Poder Executivo e Legislativo), o que não deve ocorrer com a deliberação realizada pelos Conselhos no que se refere às políticas públicas infantojuvenis, na medida em que os conselheiros devem ser profundos conhecedores da realidade da comunidade que representam para deliberação acerca das políticas públicas.

Ressalte-se, porém, que o poder de deliberação dos Conselhos de Direitos em regra não é referente às políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.)⁷⁰, mas sim de políticas intersetoriais, a cortar transversalmente

⁶⁸ ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido. (Resp 493.811/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/11/2003, DJ 15/03/2004, p. 236).

⁶⁹ É importante que fique claro que a deliberação acerca das políticas públicas em geral é feita pelo Chefe do Executivo e pelo Legislativo, o que não ocorre com relação às políticas públicas relativas aos direitos das crianças e adolescentes, em razão da necessidade de deliberação pelos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes.

⁷⁰ No caso das políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.) os Conselhos de Direitos devem exercer o papel fiscalizador das políticas instituídas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

todas as políticas públicas, como explicitado por Wanderlino Nogueira Neto (2004, p. 7):

[...] o Estatuto prevê, no seu artigo 86, o desenvolvimento de uma “*política de atendimento de direitos da criança e do adolescente*”. Isto é, uma política de promoção dos direitos e liberdades fundamentais da criança e do adolescente; uma ação sistemática de proteção dos direitos humanos desse segmento social. Assim sendo, em princípio, os conselhos referidos seriam responsáveis por essa política nomeada. Obviamente, não se trata aqui de nenhuma política setorial, como as políticas sociais básicas (educação, saúde, assistência social, cultura etc.). Mas sim de uma política intersetorial, a cortar transversalmente todas as políticas públicas, para assegurar que a satisfação das necessidades básicas desse segmento da população seja reconhecida e garantida como direitos fundamentais, prioritariamente [...]. Dessa maneira, é realmente absurda a confusão que muitos ainda fazem entre essa “*política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente*” (Estatuto e conselhos dos direitos, citados) e a “*política de assistência social*” (grifos do autor).

Dessa forma, com o objetivo de implementar as políticas intersetoriais, os Conselheiros de Direitos, conhecedores da realidade social, inclusive com base em dados estatísticos, devem participar ativamente da gestão política relativa às políticas públicas infantojuvenis, de acordo com as peculiaridades que surgem no processo dinâmico existente em cada comunidade, pois caso assim não procedam poderão os garantidores dos direitos das crianças e adolescentes – conselheiros – ser transformados em instrumentos para a continuação da despreocupação da maioria dos governantes com a efetiva concretização dos direitos infantojuvenis.

Portanto, se o povo, através do Estatuto da Criança e do Adolescente, outorgou o poder de deliberar acerca das políticas públicas que melhor atendam aos direitos infantojuvenis aos Conselhos de Direitos, devem estes buscar os meios necessários

para o efetivo exercício da missão legal. Caso esse poder não seja exercido de forma firme e efetiva, certamente serão legitimadas as ilegalidades cometidas pelos gestores públicos, como atualmente ocorre em muitos Municípios, o que representa uma afronta às garantias constitucionais existentes e alerta para que os responsáveis pelas omissões modifiquem o mais rápido possível os seus modos de atuação.

4.3.2 Plano de atuação prática: Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente na implementação do FIA

O plano de atuação prática dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente na implementação do FIA foi desenvolvido com detalhes, em razão da sua função de destaque, no tópico 3.3.1, que tratou do papel dos Conselhos no processo teórico e prático de discussão, deliberação e escolha das políticas públicas a financiar com o Fundo da Infância e Adolescência. No 3.3.2, foi analisado o papel do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente na garantia de recursos vinculados ao FIA nas Leis Orçamentárias, ressaltando, porém, que adiante serão explicitadas as obrigações técnicas dos Conselhos em relação ao FIA.

4.3.2.1 Obrigações técnicas dos Conselhos em relação ao funcionamento do Fundo da Infância e Adolescência (FIA)

De acordo com o art. 8º-I da Instrução Normativa RFB n. 1.131, de 21 de fevereiro de 2011, devidamente atualizada até a Instrução Normativa RFB n. 1.311, de 28 de dezembro de 2012, os Conselhos de Direitos devem providenciar que os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente possuam número de inscrição no CNPJ próprio e registro em sua escrituração dos valores recebidos, com a obrigação de

manter em boa guarda a documentação correspondente para fins de comprovação, caso seja algum documento requisitado pela Receita Federal do Brasil, Ministério Público, Defensoria Pública ou qualquer interessado, diante da natureza pública dos recursos vinculados ao FIA.

Destaque-se, também, que nos termos do art. 8º-J, da IN RFB n. 1.131/2011, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem fixar critérios de utilização, por meio de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda de criança ou adolescente, órfão ou abandonado, na forma do disposto no inciso VI do § 3º do art. 227 da Constituição Federal de 1988.

Fica claro, assim, que as deliberações dos Conselhos devem considerar como áreas prioritárias o incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda de criança ou adolescente, órfão ou abandonado, isso considerando que essa é uma das áreas mais carentes em relação às políticas públicas infantojuvenis, diante de uma realidade cada dia mais presente de abandono físico ou moral, por parte dos pais, às crianças e adolescentes brasileiros.

No que se refere à administração das contas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais devem os Conselhos, nos termos do art. 8º-K da IN RFB n. 1.131/2011, manter conta bancária específica destinada exclusivamente a gerir os recursos do Fundo, bem como controlar as doações recebidas, através de emissão de recibos com números de série, da forma também tratada na instrução normativa referida. Ressalte-se, ainda, que em caso de descumprimento das obrigações previstas no caput do dispositivo legal referido, a RFB dará conhecimento do fato ao Ministério Público para as providências (art. 8º-K da IN RFB n. 1.131/2011).

4.3.2.2 Definição das prioridades por parte dos Conselhos de Direitos na aplicação dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência

Os Conselhos de Direitos, na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos Fundos Nacional, estaduais e municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, deverão considerar as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos na Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e no art. 8º-L da IN RFB n. 1.131/2011, ressaltando, porém, em relação aos Conselhos Municipais, que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente tratou da municipalização do atendimento, o que dá autonomia aos referidos Conselhos para deliberar na aplicação dos recursos levando em consideração as peculiaridades de cada região, mas, sempre, em consonância com o estabelecido na Constituição da República.

4.3.2.3 Princípio da Publicidade e Planejamento por parte dos Conselhos de Direitos

Com o fim de programar suas atividades e traçar estratégias para agir com o fim de concretizar os direitos infantojuvenis, os Conselhos de Direitos devem planejar todas as suas ações ordinárias, devendo, obrigatoriamente, nos termos do art. 8º-M da IN RFB n. 1.131/2011, divulgar amplamente à comunidade:

- a) o calendário de suas reuniões;
- b) as ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente;

- c) os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente Nacional, Estaduais, Distrital ou Municipais;
- d) a relação dos projetos aprovados em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto;
- e) o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema de Informações sobre a Infância e a Adolescência; e
- f) a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais.

Com tais obrigações cumpridas, poderão os Conselhos de Direitos apresentar à sociedade uma prestação de contas de seu trabalho, possibilitando, inclusive, que seja incentivada a participação da população na composição dos próprios Conselhos, bem como a destinação de mais recursos nas Leis Orçamentárias aos Fundos da Infância e Adolescência (FIA), na medida em que, após os resultados, a própria população exigirá dos seus governantes a aplicação de recursos com prioridade destinados ao FIA, nos termos do art. 227, CF/88.

4.4 CONSELHOS TUTELARES

4.4.1 *Funções típicas*

O Conselho Tutelar, nos termos do art. 131 do ECA, “é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos

direitos da criança e do adolescente”, sendo importante destacar que de acordo com Cyrino e Liberati o Conselho Tutelar “caracteriza-se por ser um espaço que protege e garante os direitos da criança e do adolescente, no âmbito municipal”, ou seja, é

uma ferramenta e um instrumento de trabalho nas mãos da comunidade que fiscalizará e tomará providências para impedir a ocorrência de situações de risco pessoal e social de crianças e adolescentes (CYRINO; LIBERATI, 2003, p. 125).

Merece enfatizar que, nos termos do art. 132 do referido Estatuto, em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. Nesse contexto, essa equipe de cidadãos⁷¹ eleita pela comunidade para mandato de quatro anos, permitida uma recondução, deve proteger os direitos das crianças e adolescentes e não está subordinada a Juiz de Direito, Promotor de Justiça, Prefeito Municipal ou mesmo aos Vereadores, eis que é órgão permanente, autônomo e não jurisdicional.

Outra informação importante é que os atos dos Conselhos Tutelares são atos jurídicos complexos formais, na medida em que são oriundos de um colegiado, ressaltando, porém, a possibilidade da prática de atos isoladamente pelos conselheiros, apenas em hipóteses previstas em lei, sendo passível de validação posterior pelo colegiado.

As atribuições específicas do Conselho Tutelar estão descritas no art. 136 do ECA, sendo importante destacar que para os fins do presente trabalho, ou seja, implementar o

⁷¹ Nos termos do art. 133, incisos I a III do ECA, são requisitos de elegibilidade ao cargo de Conselheiro Tutelar a reconhecida idoneidade moral; idade superior a vinte e um anos e residência no Município.

Fundo da Infância e Adolescência (FIA), a principal atribuição do Conselho Tutelar é de

assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (Art. 136, inciso IX, do ECA).

Destaque-se, ainda, que a manutenção de dados estatísticos relativos aos atendimentos de crianças, adolescentes e famílias é fundamental para uma real elaboração dos Planos de Ação e Aplicação por parte dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente, conforme bem destacado por Cyrino e Liberati (2003, p. 136):

A execução e o controle das ações deliberadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente serão concretizados e perseguidos no Município pelo *Conselho Tutelar*, que é um instrumento nas mãos dos cidadãos na tarefa de promover e zelar, fiscalizar, orientar, encaminhar e tomar providências no sentido de impedir que crianças e adolescentes sejam abandonados, privados do convívio social, explorados, negligenciados, discriminados, vítimas de violência etc.

O Conselho Tutelar, encarregado de receber denúncias acerca de ilegalidades praticadas em detrimento dos direitos das crianças e adolescentes, é o órgão conhecedor das áreas mais vulneráveis na cidade, onde exerce suas funções, devendo, assim, fiscalizar a atuação dos Conselhos de Direitos no que se refere ao controle e deliberação das políticas públicas infanto-juvenis. Como órgão integrante do Sistema de Garantia de Direitos mais próximo da comunidade, o Conselho Tutelar deve demonstrar para os demais atores do SGD a real situação de crianças e adolescentes que se encontrem em situação de vulnerabilidade, isso através da apresentação de dados estatísticos relativos aos atendimentos.

No que se refere às políticas públicas básicas, merecem destaque as colocações de Cyrino e Liberati (2003, p. 194) no sentido de que

o Conselho Tutelar, como representante da comunidade na Administração municipal e como órgão de atendimento de crianças, jovens e suas famílias, tem melhores condições de indicar ao Executivo municipal as deficiências de atendimento dos serviços públicos, oferecendo subsídios para o seu aperfeiçoamento

facilitando, inclusive, o trabalho do CMDCA ao efetuar o controle das referidas políticas públicas.

Demonstrada a importância do Conselho Tutelar em fornecer dados concretos ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente, bem como ao Executivo, no sentido de concretizar as políticas públicas de que são credoras as crianças e adolescentes, será elaborado o plano de atuação prática dessa

instituição de direito público, de âmbito municipal, com características de estabilidade e independência funcional, desprovida de personalidade jurídica, que participa do conjunto das instituições brasileiras, estando, portanto, **subordinada** às leis vigentes no país (CYRINO; LIBERATI, 2003, p. 194, grifo do autor).

4.4.2 Plano de atuação prática na implementação do FIA

Ao elaborar um plano de atuação prática relativo ao Conselho Tutelar na implementação do FIA, importa deixar claro que o órgão é o primeiro a ser procurado pela população para apuração de situação violadora de direitos infantojuvenis, bem como para que seja solucionado o problema administrativamente, o que torna imprescindível a existência de um

local de atendimento condigno com as funções do Conselho Tutelar, de acordo com o art. 134 do ECA.

Para cumprir com o seu dever o Conselho Tutelar deve elaborar um cronograma de funcionamento do órgão por 24h (vinte e quatro horas), mediante a utilização do sistema de plantão, devendo a lei municipal dispor sobre local, dias e horários de funcionamento, inclusive quanto à remuneração dos conselheiros considerando os plantões exercidos e suas respectivas folgas, em razão dos trabalhos realizados em horários diferentes dos ordinários.

Assim, a primeira ação dos Conselhos Tutelares no sentido de concretizar os direitos das crianças e adolescentes é lutar para garantir ao cidadão um local digno para atendimento e acolhimento⁷², mesmo que temporário, de crianças e adolescentes vítimas de violação de direitos, ressaltando que além das atribuições administrativas descritas no art. 136 do ECA, o Conselho Tutelar, como lugar de exercício de “poder político”, deve lutar pela garantia de recursos necessários ao seu funcionamento, apresentando os dados estatísticos e as condições reais de trabalho ao Município, bem como ao Ministério Público e Defensoria Pública, que deverão tomar as medidas cabíveis em caso de inobservância, por parte dos Municípios, do estabelecido no parágrafo único no art. 134 do ECA⁷³.

Fica clara, portanto, a necessidade da existência de Conselhos Tutelares localizados em espaços que incentivem o comparecimento da população com o fim de formular denúncias e, também, buscar orientações no que se refere aos direitos infantojuvenis, eis que somente assim poderá o Conselho Tutelar dispor da estrutura necessária para atender à população, ouvindo

⁷² O acolhimento ora referido é apenas nos momentos em que o atendimento está acontecendo, eis que em caso de necessidade de acolhimento institucional, nos termos do parágrafo único do art. 136, o Conselho Tutelar deve comunicar o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

⁷³ Constará da lei orçamentária municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

os anseios desta, o que possibilitará a manutenção de bancos de dados estatísticos sempre atualizados, com o envio de relatórios mensais aos Poderes Executivo e Legislativo, bem como aos Conselhos de Direitos, Defensorias e Ministérios Públicos.

Ressalte-se que, diante de sua atuação política, devem os Conselheiros Tutelares comparecer a todas as audiências públicas que tratem de políticas públicas infantojuvenis, especialmente as que tratam da discussão do orçamento e destinação dos recursos para o Fundo da Infância e Adolescência, inclusive com a utilização de direito à voz, com o escopo de expor a real situação do público infantojuvenil da sua área de atuação, especialmente no que se refere aos dados estatísticos relativos às ocorrências verificadas no referido órgão.

4.5 DEFENSORIA PÚBLICA

4.5.1 Funções típicas

Nos termos do art. 134 da Constituição da República, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com atribuição de fornecer orientação jurídica e defender, em todos os graus, os necessitados, eis que de acordo com o art. 5º, inciso LXXIV, da Carta Federal, o Estado tem o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Assim, quando violados interesses individuais⁷⁴, difusos⁷⁵ ou coletivos⁷⁶ de pessoas necessitadas, ou seja, que não tenham condições de pagar um advogado, deve a Defensoria Pública realizar a defesa, inclusive com o ajuizamento de ações civis públicas, conforme permissivo legal fixado no art. 5º, inciso II, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), ressaltando, ainda, que o fato de não estar a Defensoria Pública incluída entre os legitimados para formular a defesa dos interesses individuais, coletivos e difusos da criança e adolescente, no art. 210 do ECA, não impede que ações civis públicas sejam ajuizadas para a concretização de políticas públicas garantidoras dos direitos infantojuvenis ou mesmo para a implementação do Fundo da Infância e Adolescência. Isso considerando que a interpretação das leis deve ser realizada de modo a ampliar ao máximo a garantia dos direitos coletivos dos pequenos brasileiros⁷⁷.

⁷⁴ Interesse de uma só pessoa, ressaltando, ainda, que os direitos das crianças e adolescentes, mesmo individuais, são indisponíveis. Seguindo a mesma trilha, importa destacar que os direitos individuais podem ser denominados individuais homogêneos, nos termos do art. 81, inciso III, da Lei n. 8.078/90.

⁷⁵ Os interesses ou direitos difusos, nos termos do art. 81, inciso I, da Lei n. 8.078/90, dizem respeito aos direitos de uma pluralidade de pessoas, de natureza indivisível, ressaltando que é impossível mensurar concretamente os detentores do referido direito.

⁷⁶ Os interesses coletivos podem ser considerados como a soma de interesses de um determinado grupo, unidos por uma circunstância fática ou jurídica, como estabelecido no art. 81, inciso II, da Lei n. 8.078/90.

⁷⁷ Como a Lei de Ação Civil Pública considera a Defensoria Pública como parte legítima para defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, ela poderá ajuizar ações coletivas em defesa de crianças e adolescentes, isso considerando que a Lei da Ação Civil Pública foi modificada pela Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007, dando à Defensoria Pública legitimidade para o ajuizamento de ações coletivas.

4.5.2 Plano de atuação prática na implementação do FIA

Considerando a impossibilidade de instauração de inquérito civil, ou seja, de investigação administrativa destinada a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública, eis que aquele é presidido exclusivamente pelo Ministério Público, compete à Defensoria Pública, em um primeiro momento, considerando sua atuação política e excelente preparo técnico dos seus membros, agir extrajudicialmente no sentido de garantir a destinação de recursos na Lei Orçamentária Anual ao Fundo da Infância e Adolescência, com participação na elaboração e discussão das outras leis orçamentárias.

Nesse sentido, deve a Defensoria Pública, institucionalmente, apoiar as ações dos Conselhos de Direitos, prestando os esclarecimentos jurídicos necessários para a materialização do art. 227, CF/88, bem como na mobilização da comunidade para discutir e participar da gestão dos recursos públicos em favor do público infantojuvenil.

Deve a Defensoria Pública estar presente nas Reuniões Ordinárias e Extraordinárias dos Conselhos de Direito, com participação direta nas deliberações acerca de qual política de atendimento deve ser tratada com prioridade, elaboração dos planos de ação e aplicação, dentre outros temas, devendo estar sempre atenta à necessidade de ajuizamento de Ações Coletivas com o fim de garantir a tão sonhada prioridade absoluta à população infantojuvenil brasileira.

Fica claro, assim, que a Defensoria Pública deve ocupar todos os espaços onde possa lutar pela implementação dos Fundos da Infância e Adolescência (FIA), principalmente nas audiências públicas realizadas para discussão das Leis Orçamentárias (PPL, LDO e LOA), como já dito acima, ressaltando que caso a prioridade absoluta exigida pela Constituição da República não seja efetivada (art. 227), deverá a Defensoria ajuizar ações civis públicas com o fim de transformar em realidade o estabelecido no texto constitucional.

Dessa forma, deve a Defensoria Pública ajuizar a ação civil pública cabível quando, por exemplo, receber a comunicação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente no sentido de que não foi garantida a prioridade absoluta na fixação de verbas concretizadoras dos direitos infantojuvenis, isso considerando os percentuais aplicados nas mais variadas áreas.

Assim, caso a Lei Orçamentária Anual tenha previsão de aplicação de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para publicidade e outros R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para realização de festas de rua, com previsão orçamentária de apenas R\$ 10.000,00 (dez mil reais) destinados ao Fundo da Infância e Adolescência, por exemplo, deve a Defensoria defender em Juízo o direito das crianças e adolescentes prejudicados com a destinação ilegal de verbas para a publicidade. Nesse caso, após o ajuizamento da respectiva Ação Civil Pública por parte da Defensoria Pública, o Judiciário deverá analisar a Lei Orçamentária Anual, declarando a inconstitucionalidade da distribuição dos recursos da forma referida, com a imediata destinação de valores para o FIA.

4.6 MINISTÉRIO PÚBLICO

4.6.1 Funções típicas

De acordo com a Constituição Federal, em seu art. 127, o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ressaltando, ainda, que a instituição é formada pelo Ministério Público da União⁷⁸

⁷⁸ O Ministério Público da União é formado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

e pelos Ministérios Públicos dos Estados, tudo nos termos do art. 128, incisos I e II, da Carta da República.

Acrescente-se, também, que judicialmente o Ministério Público atua como órgão agente, com atribuições para ajuizar ações, ou mesmo como órgão interveniente, oficiando nos processos em que o legislador considerou necessária a intervenção em razão do interesse público evidenciado, como nos casos em que existe direito de criança ou adolescente envolvido, ações populares, dentre outros.

Seguindo a mesma linha, diante da existência formal de direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal e a obrigatoriedade constitucional do Ministério Público em promover as medidas necessárias para o efetivo respeito aos Poderes Públicos e aos serviços de relevância pública, bem como o dever de promoção do inquérito civil e da ação civil pública, a referida instituição detém obrigação constitucional de agir, com o fim de proteger o patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, incisos II e III, CF).

Destaque-se, assim, que o Ministério Público é o “braço armado da sociedade” diante dos descumprimentos do estabelecido na Constituição da República e, conseqüentemente, tem obrigação de atuar extrajudicialmente, com o fim de verificar se os direitos objetos de proteção estão sendo violados, podendo tal atuação ser concretizada através do inquérito civil, conceituado por Hugo Nigro Mazzilli (2003, p. 370) da seguinte forma:

[...] o inquérito civil é uma investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública; subsidiariamente, serve ainda para que o Ministério Público: a) prepare a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou realize audiências públicas e expeça recomendações dentro de suas atribuições; b) colha elementos necessários para o exercício de qualquer ação pública ou qualquer forma de atuação a seu cargo.

Caso o problema não seja resolvido extrajudicialmente, deve o Ministério Público ajuizar a ação judicial que entenda cabível, especialmente em razão de sua legitimidade para o ajuizamento das Ações Civis Públicas, nos termos do no art. 5º, inciso I, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), importando esclarecer que atendendo aos fins do presente estudo, será enfatizada a atividade exercida pelos Ministérios Públicos dos Estados, tendo em conta que o controle e fiscalização acerca do Fundo da Infância e Adolescência é realizado primordialmente nos Municípios pelos Promotores de Justiça estaduais, diante do estabelecido no art. 88, inciso I, do ECA, ou seja, em razão da municipalização do atendimento relativo às crianças e adolescentes.

Especificamente no que se refere à atuação dos Ministérios Públicos estaduais com relação à proteção dos direitos das crianças e adolescentes, dentre outras atribuições estabelecidas no art. 201 do ECA, destaque-se que de acordo com o referido estatuto deverá o Promotor de Justiça promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência (art. 201, V, ECA), zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis (art. 201, VIII, ECA) e impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente (art. 201, IX, ECA).

Fica claro, portanto, que não é ato discricionário do Promotor de Justiça a apuração ou não de denúncias recebidas, pois, de acordo com Higo Nigro Mazzilli (2003, p. 922), deve o Promotor de Justiça “empreender firme combate à violação da ordem social e, em especial, dos chamados direitos humanos”. Para tanto, deve o representante do Ministério Público receber todas as denúncias ou reclamações e proceder dentro dos limites estabelecidos em lei, com a apuração dos fatos e realização de todos os atos necessários à concretização dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal. Mazzilli,

no “Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado”, descreveu a maneira correta de exercício por parte do Ministério Público, no que se refere à concretização dos direitos infantojuvenis (MAZZILI, 2003, p. 922):

O correto exercício dessa atividade supõe que o órgão ministerial: a) receba petições, reclamações ou representações de pessoas interessadas; b) instaure, presida ou determine a abertura de procedimentos administrativos para apuração de denúncias e posterior propositura de ações civis públicas ou de ações penais públicas de suas atribuições; c) expeça notificações e requisite informações; d) realize audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Pelo que já foi exposto, não restam dúvidas no sentido de que é dever do Promotor de Justiça instaurar um procedimento para verificar se efetivamente está sendo violado um direito fundamental indisponível estabelecido na Carta Federal, porém, em razão da garantia de independência funcional estabelecida no art. 127, §1º da Constituição Federal, poderá o membro do Ministério Público decidir fundamentadamente se será necessário o ajuizamento ou não de uma ação civil pública ou outra medida cabível, não se admitindo “que o órgão do Ministério Público, identificando uma hipótese na qual a lei exige sua atuação, se recuse a agir” (MAZZILI, 2003, p. 929).

Apresentadas as funções típicas do Ministério Público, com ênfase nos deveres afeitos à proteção dos direitos fundamentais garantidos às crianças e adolescentes, em atendimento aos objetivos estabelecidos no presente estudo, impõe-se a apresentação ideal de um plano de ação prática por parte do Ministério Público na implementação do Fundo da Infância e Adolescência, ressaltando, sempre, que deverá o Promotor de Justiça exercer o seu dever constitucional com o fim de concretizar os direitos das crianças e adolescentes, especificamente na efetivação das políticas públicas garantidoras dos referidos direitos.

4.6.2 Plano de atuação prática na implementação do FIA

4.6.2.1 Fundo da Criança e Adolescente (FIA)

A atuação do Ministério Público com o objetivo de concretizar as políticas públicas da criança e adolescente deve incentivar a participação social na discussão, implementação e execução do orçamento público, com o objetivo de garantir às crianças, adolescentes e jovens a proteção integral, inclusive no que se refere à destinação de dotações orçamentárias concretizadoras das políticas públicas destinadas a efetivar os direitos referidos pela Constituição Federal e Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), ressaltando que nessa atuação deve o Ministério Público zelar para uma destinação de recursos ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA), de acordo com o estabelecido na Constituição da República (art. 227).

Deve o Promotor de Justiça conscientizar a população, inclusive os integrantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, acerca das suas obrigações éticas e necessidade de envolvimento com os problemas coletivos, principalmente no que se refere à concretização dos direitos fundamentais infantojuvenis. Para tanto, deve o Promotor de Justiça se apropriar da imposição legal de atuação na área da infância e juventude e mobilizar todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos (dentre eles os membros dos Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos, integrantes de Associações, Professores, Estudantes, dentre outros), no sentido de conscientizá-los acerca da garantia constitucional de prioridade absoluta, principalmente no orçamento, bem como acerca dos meios legais existentes para a concretização, mesmo diante da inércia dos Poderes Legislativo e Executivo.

Sendo assim, é necessário que o Promotor de Justiça realize palestras sobre o tema ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA), com abertura de espaços para a manifestação dos integrantes do Sistema de Garantia de

Direitos, extraindo dos encontros os maiores problemas coletivos existentes, ressaltando, sempre, que os direitos fundamentais das crianças e adolescentes são perfeitamente exigíveis, na medida em que poderão ser ajuizadas ações judiciais para a efetivação desses direitos.

Após a mobilização social, inclusive com a ênfase no papel dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes, o Promotor de Justiça em exercício em determinada comarca deve organizar reuniões de estudo com os Conselheiros de Direitos objetivando analisar as atribuições dos Conselheiros, no sentido de deixar bem clara a obrigação legal de deliberar e controlar as ações relativas à política de atendimento da criança e adolescente (art. 88, II, ECA). Ressalte-se que é totalmente ultrapassada aquela visão de Promotor de Justiça que apenas cobra ações dos Conselhos Tutelares ou de Direitos, antes, sequer, de sentar, discutir e tentar resolver os problemas conjuntamente.

Portanto, deve ficar claro que cabe aos Conselhos de Direitos elaborar o Plano de Ação (indicando os principais problemas relativos aos direitos das crianças e adolescentes de determinada comarca, por exemplo), isso antes da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Após a publicação da LDO, base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), devem os Conselhos elaborar o Plano de Aplicação das verbas destinadas ao atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, tudo conforme deliberação do Conselho.

Ressalte-se, porém, que é necessária a efetiva participação do Promotor de Justiça em todos os atos, eis que caso não sejam respeitados os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal e no ECA, deve ser ajuizada imediatamente a medida cabível com o fim de sanar a irregularidade que deu causa ao descumprimento injustificado das diretrizes estabelecidas no ECA, isso se as providências extrajudiciais tomadas pelo Promotor de Justiça não foram suficientes para resolver o problema.

Assim, com o acompanhamento da comunidade e Ministério Público na elaboração das leis orçamentárias (Plano

Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), inclusive com o direcionamento de verbas para o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), bem como com a atuação próxima por parte do Ministério Público, está vencida uma primeira etapa, que é a garantia da prioridade absoluta inclusive nos orçamentos públicos, mesmo que para isso seja necessária a intervenção do Judiciário, o que não é o indicado, diante da possibilidade de demora na tramitação processual (a resolução extrajudicial na maioria das vezes será a melhor alternativa, mesmo que para isso seja necessário um período maior de conscientização).

Com a previsão orçamentária garantindo recursos para o atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, inclusive com verbas para o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), deve o Promotor de Justiça acompanhar a execução orçamentária, inclusive, com a fiscalização acerca das deliberações dos Conselhos de Direitos no que se refere às políticas públicas objeto de execução e, também, com relação à aplicação dos recursos públicos envolvidos.

Importa considerar, assim, que o presente plano de atuação prática pode ser desenvolvido em âmbito estadual ou municipal (art. 88, I, ECA), ressaltando que é um plano de execução continuada, na medida em que exige do Promotor de Justiça um efetivo exercício durante a preparação para a elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e execução das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes.

Especificamente quanto ao Fundo da Criança e do Adolescente (FIA), importa ressaltar que quando inexistir o FIA instituído, caberá ao Ministério Público ajuizar a medida cabível ou mesmo formular um termo de ajustamento de conduta com os Poderes Legislativo e Executivo, diante da obrigatoriedade da União, Estados e Municípios, no prazo de noventa dias contados da publicação do ECA, elaborar projeto de lei dispendo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e

ao que estabelece o Título V do Livro II da Lei n. 8.69/90 (art. 259, ECA).

Passadas mais de duas décadas da entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente, claro está que o ente da federação que ainda não disciplinou através de lei a criação e manutenção do FIA está inadimplente, podendo ser sujeito passivo em ação judicial promovida pelo Ministério Público com o objetivo de efetivar o estabelecido em lei.

Enfim, quanto ao Fundo da Infância e Adolescência, compete ao Ministério Público acompanhar a criação, destinação de recursos e utilização destes na concretização das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, bem como organizar campanhas de incentivos às doações ao FIA.

4.6.2.2 Instrução Normativa RFB n. 1.131/2011⁷⁹: o Ministério Público deve fiscalizar de ofício a aplicação dos recursos relativos ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA)

A Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n. 1.131/2011, em seu art. 8º-K, parágrafo único, determina que o descumprimento das obrigações previstas no caput do art. 8º-K, por parte dos Conselhos de Direitos, será imediatamente comunicada pela Receita Federal ao Ministério Público para as providências, deixando claro que este deve ter participação ativa nas ações dos Conselhos de Direitos na implementação do FIA, exigindo, assim, ação antes da ocorrência dos problemas, eis que após possíveis irregularidades acontecerem, direitos de crianças e adolescentes possivelmente já foram violados.

O art. 8º-N, da IN RFB n. 1.131/2011, prevê expressamente que o Ministério Público determinará em cada Comarca

⁷⁹ Já considerando as alterações pela Instrução Normativa RFB n. 1.311, de 28 de dezembro de 2012.

a forma de fiscalização da aplicação dos incentivos fiscais relativos à doação de valores por Pessoas Físicas e Jurídicas ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA), ressaltando, no parágrafo único do mesmo dispositivo legal, que o descumprimento das normas legais no que se refere às doações, com isenção de Imposto de Renda, sujeitará os infratores a responder por ação judicial proposta pelo Ministério Público, que poderá atuar de ofício, a requerimento ou representação de qualquer cidadão.

Fica claro, portanto, que para a existência de um FIA em efetivo funcionamento, com a garantia de direitos de crianças e adolescentes nos moldes previstos na Constituição da República (art. 227), necessário se faz que a atuação do Ministério Público independa de provocação, tendo em conta a possibilidade de agir de ofício.

4.6.2.3 Modelo de atuação do Ministério Público na concretização das políticas públicas infantojuvenis⁸⁰

Com o fim de concretizar os direitos estabelecidos na Constituição Federal, o Ministério Público deverá seguir as seguintes etapas, com a ressalva de que deverá o Promotor de Justiça conhecer a realidade da comunidade onde exerce o seu ofício, com o fim de adaptar o presente plano de ação, de acordo com o grau de desenvolvimento social de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos:

1ª) realização de audiências públicas, com ênfase na participação dos Conselheiros de Direitos, para a

⁸⁰ O modelo ideal apresentado a seguir foi vencedor de concurso realizado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – Melhores Ideias, tendo o projeto de autoria de Marcus Vinícius Pereira Júnior recebido a seguinte denominação: Orçamento criança e adolescente (OCA): Garantia da prioridade absoluta constitucional nos orçamentos públicos. Informações extraídas no sítio <<http://www.mp.rn.gov.br/control/file/Vencedores%281%29.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

discussão com a comunidade acerca dos conceitos de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Plano de Ação e Plano de Aplicação, deixando bem claro que a deliberação acerca das políticas públicas infantojuvenis que serão executadas com recursos do FIA é atribuição dos Conselhos de Direitos. Ao fixar os conceitos referidos, devem ser esclarecidos os objetivos de cada um, como por exemplo, da Lei Orçamentária Anual que é, basicamente, prever as despesas e receitas programadas para um determinado ano, com exigência legal de destinação de recursos com prioridade absoluta, nos termos do art. 227, CF;

2ª) Formação de grupos de estudo com os Conselheiros de Direitos com o objetivo de elaborar estratégias de envolvimento da comunidade nas discussões orçamentárias, devendo, nesses grupos de estudos, o Promotor de Justiça, aliado aos Conselheiros de Direitos, definir a agenda quanto à realização das reuniões ordinárias dos Conselhos de Direitos destinadas às deliberações acerca do orçamento público, com discussão, deliberação e execução das políticas públicas. Ressalte-se que devem ocorrer reuniões dos Conselhos sempre no período imediatamente anterior às elaborações do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, bem como durante a execução das políticas públicas e outras deliberações dos próprios Conselhos de Direitos;

3ª) Reuniões para Deliberação dos Planos de Ação e Aplicação, com a participação do Ministério Público, com o fim de prestar os devidos esclarecimentos durante as reuniões dos Conselhos e, também, para proceder a análise acerca da obediência do estabelecido nos Planos de Ação e Aplicação, após a votação das leis orçamentárias;

4ª) Caso não sejam obedecidas as deliberações dos Conselhos de Direitos (Plano de Ação) na Lei de Diretrizes

Orçamentárias, bem como na Lei Orçamentária Anual (Plano de Aplicação), deve ser ajuizada a medida cabível por parte do Ministério Público, com o fim de materializar os direitos fundamentais infantojuvenis estabelecidos na Constituição da República, devendo proceder o mesmo quanto ao Plano Plurianual. Destaque-se, sempre, que a ação judicial somente deverá ser ajuizada caso não seja possível ao Ministério Público a resolução do problema extrajudicialmente;

5ª) Após a garantia dos direitos das crianças e adolescentes no Orçamento Público, ou seja, com a efetivação material do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), através do cumprimento das deliberações dos Conselhos por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, ou mesmo por determinação judicial, devem o Ministério Público, o Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes e outros atores do Sistema de Garantia de Direitos, como o próprio Conselho Tutelar, montar uma estratégia de fiscalização da execução orçamentária, observando se a previsão orçamentária está sendo executada de acordo com a LOA, bem como se estão sendo feitas as respectivas prestações de contas e utilizações dos recursos do FIA;

6ª) Caso não sejam obedecidas as previsões orçamentárias estabelecidas na LOA, deve ser ajuizada a medida cabível por parte do Ministério Público, com o fim de materializar os direitos fundamentais infantojuvenis estabelecidos na Constituição da República e previstos na Lei Orçamentaria Anual;

7ª) Ao final de cada ano devem ser avaliados os fatores positivos e negativos da intervenção, bem como definidas as estratégias do ano seguinte, com ênfase na atuação nos inícios dos mandados dos Prefeitos e Vereadores, bem como nos últimos anos, diante da

despreocupação comum ao término de mandatos e, também, maior êxito extrajudicial com a intervenção no início dos mandatos.

Como sugestão para demonstrar o envolvimento do Ministério Público e Conselhos de Direitos na concretização dos direitos infantojuvenis, deve ser mantida uma constante campanha de arrecadação de receitas para o FIA, através de dedução dos valores devidos no Imposto de Renda (6% para pessoas físicas e 1% para pessoas jurídicas), como explicitado no capítulo que trata especialmente do Fundo da Infância e Adolescência.

4.7 PODER JUDICIÁRIO

4.7.1 Aspectos históricos da atuação judicial na área da infância e adolescência

4.7.1.1 Análise anterior a 1988

A análise histórica da atuação judicial na área da infância e juventude pressupõe a compreensão da disciplina legislativa e, também, do sentimento da sociedade no que se refere à importância de proteção dos direitos infantojuvenis, sendo necessário esclarecer que pelo estudo da história da criança no Brasil facilmente se percebe que houve uma evolução de garantia de direitos, conforme afirmou Del Priore, na medida em que

no século XIX, a alternativa para os filhos dos pobres não seria a educação, mas a sua transformação em cidadãos úteis e produtivos na lavoura, enquanto os filhos de uma pequena elite eram ensinados por professores particulares (DEL PRIORE, 2007, p. 10).

Por outro lado, essa evolução se mostra bastante tímida, quando as crianças residentes nas zonas rurais do sertão nordestino, por exemplo, apesar da garantia do acesso à escola, têm esse acesso dificultado em igualdade de condições com os filhos dos ricos pela baixa qualificação dos professores, dificuldade de transporte e, principalmente, pela necessidade de trabalho nas lavouras ou na criação de animais.

Seguindo a mesma trilha, importa destacar, também, que a maioria da população, mesmo as pessoas mais esclarecidas ou que tiveram acesso ao Ensino Superior, continua a crer que “a melhor escola para a vida das crianças é o trabalho”, destacando sempre que é melhor, para as crianças e adolescentes pobres, trabalhar do que se envolver com traficantes de drogas ou com o cometimento de pequenos atos ilícitos, esquecendo-se, sempre, que existem alternativas, como frequentar uma praça pública, uma escolinha de futebol, uma aula de balé ou de violão, dentre tantas outras atividades que representariam crescimento para as crianças e adolescentes, principalmente com acesso às políticas públicas que podem ser proporcionadas com a transformação do Fundo da Infância e Adolescência (FIA) em realidade.

A história das crianças no Brasil apresenta muitas respostas para os questionamentos acerca dos desrespeitos relativos aos direitos infantojuvenis atualmente, pois as crianças, no início do século XIX, com apenas quatro anos de idade já eram escravizadas, muitas vezes separadas de seus pais, tendo o seu valor comercial aumentado quando chegavam aos doze anos, em razão de já serem consideradas adestradas para o trabalho, como em muitos lugares do Brasil ainda se encontram na atualidade.

O estudo desenvolvido por Mary Del Priore, já referido, mostra-se chocante quando se imagina que a utilização da criança no mercado de trabalho, ainda hoje existente, faz parte da vida de Chico “roça”, João “pastor”, Ana “mucana”, quando poderiam não existir nas vidas de Chiquinho, Joãozinho e Aninha, crianças, simplesmente crianças. Eis o texto referido no presente parágrafo para análise aprofundada acerca da vida das crianças brasileiras no século XIX:

[...] Dos escravos desembarcados no mercado do Valongo, no Rio de Janeiro do início do século XIX, 4% eram crianças. Destas, apenas um terço sobrevivia até os 10 anos. A partir dos quatro anos, muitas delas já trabalhavam com os pais ou sozinhas, pois perder-se de seus genitores era coisa comum. Aos doze anos o valor de mercado dessas crianças já tinha dobrado. E por quê? Pois considerava-se que seu adiestramento já estava concluído e nas listas de inventários já apareciam com sua designação estabelecida: Chico “roça”, João “pastor”, Ana “mucana”, transformados em pequenas e precoces máquinas de trabalho (CURY, 2010, p. 12).

Ao contrário do que se poderia esperar de um país como o Brasil, com a Constituição Cidadã direcionando o rumo da nação desde 1988, a realidade é que quase inexitem políticas públicas voltadas para a interferência na situação das crianças e adolescentes que continuam a trabalhar nas lavouras, nas ruas, ou mesmo cheirando cola nas praças de todo o país. Existe, porém, uma sensação de indignação por parte de vários setores da sociedade brasileira que, infelizmente, não tem se transformado em ações concretas, muito pelo contrário, pois a luta por parte da sociedade atualmente é voltada para a Redução da Maioridade Penal, em detrimento da luta pelo Aumento de Políticas públicas voltadas para garantia de direitos.

Essa realidade atual pode ser desenhada com um olhar voltado para o passado, quando o brasileiro, após a Proclamação da República, tinha a esperança de um regime político democrático, em que a grande nação assumiria um papel diretivo na América do Sul. Contudo, o observado não foi isso, mas sim um país onde a vida se tornava cada vez mais difícil, com o surgimento de uma demanda social bastante elevada, que não era possível de ser suprida apenas com a filantropia privada como espera o Governo Federal,

através de programas como o “Amigos da Escola”⁸¹, organizado pela Rede Globo de Televisão.

Em artigo intitulado “Crianças Carentes e Políticas Públicas”, o autor Edson Passetti enfatiza a necessidade do surgimento de políticas sociais e legislação específicas, com o fim de minorar a crueldade que é experimentada pelas crianças e jovens, ressaltando a necessidade de políticas públicas afirmativas com o escopo de materializar a igualdade constitucional diante de crueldades praticadas contra os pequenos, como pode se observar na leitura do texto a seguir:

Veio um século no qual muitas crianças e jovens experimentavam crueldades inimagináveis. Crueldades geradas no próprio núcleo familiar, nas escolas, nas fábricas e escritórios, nos confrontos entre gangues, nos internatos ou nas ruas entre traficantes e policiais. A dureza da vida levou os pais a abandonarem cada vez mais os filhos e com isso surgiu uma nova ordem de prioridades de atendimento social que ultrapassou o nível de filantropia privada e seus orfanatos, para elevá-la às dimensões de problemas de Estado com políticas sociais e legislação específica (DEL PRIORE, 2007, p. 347).

Já nos idos de 10 de setembro de 1919, o jornal “A Plebe” descrevia a exploração de crianças, ante a carência de políticas públicas garantidoras dos direitos infantojuvenis, ressaltando inclusive que crianças com menos de dez anos de idade eram exploradas por industriais e capitalistas, demonstrando, porém, que desde o período referido já existiam pessoas preocupadas com a luta pelo direito de proteção das crianças e adolescentes:

⁸¹ Amigos da Escola é um projeto criado pela Rede Globo (TV Globo e emissoras afiliadas) com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da educação e da escola pública de educação básica. Fonte: <www.amigosdaescola.globo.com>. Acesso em: 10 abr. 2012.

[...] a exploração de menores nas bastilhas de trabalho desta capital constitui um dos crimes mais monstruosos e desumanos da burguesia protetora dos animais. [...] Basta permanecer na porta de qualquer fábrica, à hora de principiar ou de cerrar a laboração, para se constatar que uma enorme legião de crianças, entre nove e os 14 anos, se definha e atrofia, num esforço impróprio à sua idade, para enriquecer os industriais gananciosos, os capitalistas ladrões e bandoleiros. Em 1917, o que motivou precisamente a formidável agitação operária então verificada, foi a ignominosa e despidorada escravidão e exploração de menores. Nessa época, a jornada de trabalho em vigor em todos os estabelecimentos manufatureiros era superior a dez horas. Os salários, com que se gratificava o sacrifício imposto a estas crianças, não iam além duns magros quatrocentos ou quinhentos reaes por dia (PASSETTI apud DEL PRIORE, 2007, p. 352).

O jornal “A Plebe” acrescentou, na mesma edição, que o rigor disciplinar adotado com relação às crianças nas fábricas era o mesmo adotado nas casernas penitenciárias, enfatizando que os mestres, os encarregados, os diretores de fábricas, que para os filhos eram todos blandícias e carinhos, para as crianças proletárias apresentavam-se como verdadeiros carrascos, maltratando-as com mais insensibilidade do que se espanca um animal.

Nesse contexto de lutas e preocupação com as crianças e adolescentes vítimas da exploração de adultos inescrupulosos, surgiram várias leis visando aparentemente a proteção infantojuvenil, porém, na verdade o observado é que mais discriminavam do que protegiam, como o Decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923, que regulamentava a proteção aos menores⁸² abandonados e delinquentes e atribuía a pobreza

⁸² Atualmente, a expressão correta ao fazer referência a pessoas com menos de 18 (dezoito) anos é criança ou adolescente, de acordo com o estabelecido no art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Contudo, como o comentário se refere à lei antiga, o termo “menor” continuará a ser utilizado.

como geradora de crianças abandonadas e de jovens envolvidos com a prática de atos ilícitos.

O primeiro Código de Menores do Brasil (Decreto n. 17.343/A, de 12 de outubro de 1927), em seu art. 101, proibia o trabalho das pessoas com menos de 12 (doze) anos, autorizando, porém, o trabalho das pessoas já com 13 (treze) anos, por exemplo, desde que necessário à sobrevivência, retratando, assim, que o Legislativo não estava sensível à condição especial de seres em desenvolvimento com relação às pessoas com menos de 18 (dezoito) anos.

Ressalte-se, ainda, que foi com o Código de Menores de 1927 que teve início a perseguição aos chamados pelo próprio Código de “menores delinquentes”, inclusive com internação, importando acrescentar, nesse ponto, que criança abandonada era sinônimo de criança perigosa, que necessitava de isolamento da sociedade, de acordo com a intenção da legislação referida.

Oficialmente, com o Código de Menores de 1927, nascia no Brasil o “menor delinquente”, que era institucionalizado para correção e, por falta de acesso à educação e exclusão total da sociedade, transformava-se, na maioria dos casos, em verdadeiro criminoso, após o encarceramento. O texto de Passetti (*apud* DEL PRIORE, 2007, p. 355) retrata bem o contexto histórico vivido pelos meninos e meninas internados no Brasil:

A prisão e os internatos, em nome da educação para o mundo ou da correção de comportamentos, apresentam-se desempenhando um papel singular. Existem ao mesmo tempo como imagem disciplinar da sociedade – nelas os supostos desajustados deverão ser enquadrados – e imagem da sociedade transformada em ameaça – o lugar para onde ninguém pretende ir. Por isso mesmo são incapazes de equacionar soluções para o retorno dos encarcerados sem deixá-los estigmatizados ou tampouco poupar suas famílias da economia do crime, pois mais cedo ou mais tarde eles acabam participando da ilegalidade que se instala desde as prisões.

Passados mais de cinquenta anos da entrada em vigor do Código de Menores (Decreto n. 17.343/A, de 12 de outubro de 1927), entrou em vigor no Brasil o novo Código de Menores (Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979), que na verdade era apenas um Código Penal do “menor”, que não apresentava garantias ou direitos às crianças e adolescentes em situação de abandono ou mesmo praticante de atos ilícitos.

Ao contrário, o Código de Menores de 1979 disciplinava que os “menores” é que estavam em situação irregular, quando abandonados ou cometendo atos ilícitos, razão pela qual necessitavam de correção, como observa Liberati ao se referir ao Código de Menores de 1979:

O Código revogado não passava de um Código Penal do “Menor”, disfarçado em sistema tutelar; suas medidas não passavam de verdadeiras sanções, ou seja, penas, disfarçadas em medidas de proteção. Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre a assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família; tratava da situação irregular da criança e do jovem, que, na realidade, eram seres privados de seus direitos (LIBERATI, 2006, p. 15).

Com a análise dos Códigos de Menores que estiveram vigentes no Brasil (Decreto n. 17.343/A, de 12 de outubro de 1927 e Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979), antes da entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990), inspirado pela Constituição Federal de 1988, fica claro o total abandono por parte do poder público e sociedade no que se refere ao público infantojuvenil.

Ressalte-se, por oportuno, que o próprio Poder Judiciário, através do “Juiz de Menores”, era autor de discriminação e tratava os “menores” envolvidos com a prática de atos ilícitos de forma segregadora, como pode facilmente ser constatado em julgamento oriundo do Superior Tribunal de

Justiça, relatado pelo Ministro Flaquer Scartezzini⁸³, datado de 05.12.1989, ao considerar que não configuraria ilegalidade a determinação de internação de “menor” infrator em instituição fechada, mesmo que não direcionada para as pessoas com menos de 18 (dezoito) anos, isso para garantir a segurança e integridade física do próprio “menor”.

No julgamento referido, relatado pelo Ministro Scartezzini, foi discutida a possibilidade de internação de adolescente em estabelecimento destinado para adultos, tendo o Superior Tribunal de Justiça considerado que a referida internação era legal, tendo destacado o Ministro José Dantas, em seu voto, que “no caso, a solução de emergência, por dolorosa que pareça, tem que ser mesmo a do recolhimento do menor perigoso em estabelecimento de adulto, se bem que em recinto reservado”.

Com o julgamento do RECURSO DE HABEAS CORPUS Nº 385 – RIO DE JANEIRO (REGISTRO 89.122940), fica claro que o Poder Judiciário não estava preocupado com a existência de políticas públicas que garantissem direitos diferenciados para os “menores”, mas sim tinha uma interpretação totalmente discriminatória e segregadora, na medida em que sequer pensava em garantir direitos básicos aos “menores” oriundos das classes pobres e, muito pelo contrário, buscava banir do convívio dos ricos os pequenos brasileiros que não tiveram acesso a políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, como observado no julgamento referido.

⁸³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RECURSO DE HABEAS CORPUS Nº 385 – RIO DE JANEIRO (REGISTRO 89.122940). Relator (a): Min. FLAQUER SCARTEZZINI. Julgamento: 05.12.89. Órgão Julgador: 5ª Turma. Ementa. PROCESSUAL PENAL – RECURSO DE HABEAS CORPUS – MENOR INFRATOR – FUNABEM - INTERNAÇÃO. - Não constitui ilegalidade a determinação de menor infrator em instituição fechada, visando proteger sua segurança e integridade física. - A circunstância da lei menorista distinguir procedimentos de apuração de fatos antissociais por faixa etária não implica, por si só, na existência obrigatória de estabelecimentos distintos. - Recurso improvido. 5ª Turma, 05.12.89.

4.7.1.2 Análise posterior a 1988

Em análise posterior a 1988, importa destacar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente revolucionaram o direito infantojuvenil, adotando o princípio da prioridade absoluta e a doutrina da proteção integral, sendo a última baseada na situação de pleno desenvolvimento vivida pelas crianças e adolescentes. Nesse sentido, reconheceu o Estatuto que as famílias, o Estado e a sociedade é que estavam em situação irregular diante de violações aos direitos infantojuvenis.

Contudo, mesmo diante da notória evolução relativa às garantias formais dos direitos das crianças e adolescentes, fica claro atualmente que a localização do problema não está na legislação, considerada avançada em comparação às legislações de outros países pelo mundo, mas sim na aplicação, conforme bem ressaltou Norberto Bobbio (1992, p. 25) ao tratar da necessidade de garantias de modos a assegurar direitos, em seu livro “A Era dos Direitos”:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Nessa busca da resolução do problema que, como dito por Bobbio, é mais jurídico e político que filosófico, importa destacar que o ECA tratou expressamente de políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes, em seu art. 88, ficando claro que, formalmente, a legislação em vigor no Brasil atende aos anseios da população infantojuvenil, sendo necessária a luta para a materialização dos direitos já garantidos formalmente, com a aproximação da norma jurídica aos anseios da sociedade.

Assim, na perspectiva de aproximar a norma jurídica aos anseios da sociedade, Cláudio Pereira de Souza Neto identifica a atividade judicial como imprescindível para a concretização dos direitos fundamentais, afirmando que

um dos aspectos centrais do pós-positivismo é o deslocamento do eixo das preocupações da teoria do direito do legislador para o juiz, cuja atuação deve passar a se pautar por padrões de ‘racionalidade material’, e não mais apenas de ‘racionalidade formal’ (SOUZA NETO, 2006, p. 2),

deixando claro que

o exame do conteúdo normativo, se mais tortuoso que o da forma, tem o mérito de tornar explícitas (e, portanto, controláveis pelo público) as escolhas subjacentes aos atos jurisdicionais, feitas a partir de ponderações que efetivamente transcendem à forma jurídica (SOUZA NETO, 2006, p. 3).

O deslocamento do eixo das preocupações da teoria do direito do legislador para o juiz está em total consonância com o entendimento de Alexy, que considera essencial a função do magistrado, como intérprete da Constituição, isso tendo em vista que a aplicação dos direitos fundamentais não pode ser realizada de forma efetiva com a interpretação através de um modelo puro de princípios ou mesmo de um modelo puro de regras.

Para o efetivo exercício da atividade interpretativa jurisdicional, é necessária uma combinação entre o modelo de regras e princípios, que é realizada, em última instância, pelo juiz. Quanto à necessidade de interpretação e muitas vezes sopesamento entre a aplicação de um princípio em detrimento de outro, precisas são as lições de Alexy (2008, p. 139):

Essa breve – e de forma alguma exaustiva – visão do nível dos princípios mostra que nele estão reunidas coisas

extremamente diversas. Mas mais importante que a referência a essa diversidade é a constatação acerca de sua indeterminação. No espaçoso mundo dos princípios há lugar para muita coisa. Esse mundo pode ser chamado de um mundo do dever-ser ideal. Colisões ou, para empregar algumas expressões frequentemente utilizadas, tensões, conflitos e antinomias surgem a partir do momento em que se tem que passar do espaçoso mundo do dever-ser ideal para o estreito mundo do dever-ser definitivo ou real. Neste ponto passam a ser inevitáveis as decisões acerca do peso dos princípios colidentes, ou seja, da fixação de relações de preferência.

Partindo dessa ideia da existência de relações de preferências e efetivo peso entre os chamados direitos fundamentais, deve o legislador, representando o povo, criar formalmente a regra de direito fundamental, contudo, deixando uma margem de interpretação que deve ser realizada pelo julgador, tendo em conta, de acordo com Alexy (2008, p. 140), que

a exigência de se levar a sério as determinações estabelecidas pelas disposições de direitos fundamentais, isto é, de levar a sério o texto constitucional, é uma parte do postulado da vinculação à Constituição.

Analisando a definição de direitos fundamentais, de acordo com as lições de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, como sendo

direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual (DIMOULIS; MARTINS, 2009, p. 46-47)

importa destacar, de acordo com Canotilho (2000, p. 402), que além da simples limitação do exercício da atividade estatal,

os direitos fundamentais têm a função de garantir ao povo o exercício de ações positivas por parte do Estado com o fim de efetivar os direitos chamados de fundamentais.

Em artigo intitulado “O Direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana”, Edilson Nobre Júnior esclarece que

a consagração constitucional da dignidade da pessoa humana resulta na obrigação do Estado em garantir à pessoa humana um patamar mínimo de recursos, capaz de prover-lhe a subsistência

não deixando dúvidas no sentido de que além da limitação ao exercício do poder estatal em face da liberdade individual, a dignidade da pessoa humana exige a prática de ações positivas pelo ente estatal, como a implementação de políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais de saúde, educação, lazer, dentre outros.

Ao analisar o julgamento de Recurso Extraordinário relatado pela Ministra Ellen Gracie⁸⁴, em que foi determinada

⁸⁴ RE 464143 AgR / SP - SÃO PAULO. AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator (a): Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 15/12/2009. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação DJe-030 DIVULG 18-02-2010. PUBLIC 19-02-2010. Ementa. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. GARANTIA ESTATAL DE VAGA EM CRECHE. PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. 1. A educação infantil é prerrogativa constitucional indisponível, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a creches e unidades pré-escolares. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. 3. Agravo regimental improvido. Decisão. A Turma, à unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Cezar Peluso e Joaquim Barbosa. 2ª Turma, 15.12.2009.

a obrigação do Poder Executivo em garantir a criação objetiva de condições para a efetiva existência de vagas em creches e pré-escola, fica claro que após o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Poder Judiciário passou a ter uma sensibilidade maior ao examinar matérias relativas ao mérito administrativo, intervindo nos casos de omissão dos Poderes Executivo e Legislativo no exercício das suas funções típicas, como forma de garantir a materialização de direitos fundamentais.

No Recurso Extraordinário nº 464143 referido, o Judiciário declarou que é possível determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questões que envolvem o poder discricionário do Executivo, isso considerando que não faz parte do mérito administrativo a escolha entre implementar, ou não, políticas públicas concretizadores dos direitos fundamentais. Fica clara, dessa forma, a possibilidade de atuação do Judiciário em âmbito coletivo, ao contrário do que se percebia durante a vigência da Política do Bem-Estar do Menor, em que a atuação do Juiz de Menores era direcionada basicamente para a resolução de problemas em âmbito individual.

Concluindo a análise acerca dos aspectos históricos da atuação judicial na área da infância e juventude pós-1988, apenas como forma de demonstrar o entendimento majoritário do Superior Tribunal de Justiça, que tem incumbência de interpretar em última análise as leis infraconstitucionais, como a Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), acerca da possibilidade, ou não, de intervenção judicial com o fim de compelir o Poder Executivo ao cumprimento das deliberações dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, será comentada decisão selecionada do referido Tribunal Superior, isso como forma de indicar aos leitores a atual interpretação dada às normas relativas ao tema.

4.7.1.2.1 Superior Tribunal de Justiça: obrigatoriedade do cumprimento das Resoluções dos Conselhos de Direitos

Quanto à legislação infraconstitucional, a grande questão a ser interpretada pelo Superior Tribunal de Justiça era relativa ao estabelecido no art. 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que considera os Conselhos de Direitos como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, eis que existiam divergências no que se refere à obrigatoriedade do poder público em obedecer às deliberações relativas às políticas públicas formuladas pelos referidos conselhos, através de resoluções, inclusive as relativas ao direcionamento dos recursos previstos para o Fundo da Infância e Adolescência (FIA), bem como em relação às resoluções que culminavam com os Planos de Ação e Aplicação, importantíssimos no momento das elaborações das leis orçamentárias (PPL, PDO e LOA).

Dirimindo a divergência interpretativa, o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de Recurso Especial⁸⁵, que teve como relatora a Ministra Eliana Calmon, declarou que é perfeitamente possível a intervenção do Poder Judiciário, em típica postura ativista, com o objetivo de compelir o Poder Público à execução de política definida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante a obrigatória inclusão dos recursos pertinentes em orçamento municipal.

No referido julgamento, a relatora afirmou que, em relação às políticas públicas concretizadoras dos direitos das crianças e

⁸⁵ ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido. (STJ. 2ª T. RESP. nº 493811. Rel. Min. Eliana Calmon. J. 11/11/03, DJ 15/03/04).

adolescentes, o STJ passava a ter uma nova visão relativa à discricionariedade administrativa, ressaltando que atualmente o império da lei e a necessidade do seu controle, a cargo do Judiciário, autorizam o exame, inclusive, das razões de conveniência e oportunidade do administrador, ressaltando que o Ministério Público detém legitimidade para exigir do Município a execução de política específica que se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ao dar provimento ao Recurso Especial n. 493811, a Ministra Eliana Calmon ressaltou que é obrigação do Poder Judiciário conceder tutela específica com o fim de incluir verba no próximo orçamento, com o escopo de atender a propostas políticas certas e determinadas pelos Conselhos de Direitos, ficando claro, portanto, que caso a ação dos outros atores do Sistema de Garantia de Direitos não seja suficiente para garantir recursos de acordo com o art. 227, CF/88 para o Fundo da Infância e Adolescência na Lei Orçamentária Anual, ou mesmo não seja realizado o repasse de recursos para o FIA nos moldes previstos em lei, poderá o Judiciário intervir e garantir a concretização dos direitos infantojuvenis, através da criação, implementação e execução do FIA.

4.8 CLAMOR PELA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: REFLEXO DA INEXISTÊNCIA DE REDES DE PROTEÇÃO FUNCIONANDO EM FAVOR DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Ao tratar acerca do clamor pela redução da maioria penal, importa destacar que fica evidenciada uma realidade cruel em relação às crianças e adolescentes que não têm acesso aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República: a sociedade concentra todas as suas forças na busca pela redução da maioria penal, quando, na verdade, para solucionar o problema de forma definitiva, poderia exigir que fossem garantidos os direitos infantojuvenis, o que certamente refletiria numa ampliação de oportunidades para os filhos dos pobres e, conseqüentemente,

na melhoria em relação à segurança pública, na medida em que, diante de igualdade de oportunidades, os filhos dos pobres, ao invés de servir para aumentar as estatísticas relativas ao cometimento de atos ilícitos, iriam aumentar as estatísticas relativas às pessoas que conseguem viver dignamente com o seu trabalho.

Ressalte-se, para não haver interpretação equivocada, que a maior causa de envolvimento com a prática de atos infracionais é exatamente a omissão dos Poderes constituídos em garantir direitos fundamentais, eis que praticamente todos os adolescentes envolvidos com a prática de atos infracionais são frutos de famílias desajustadas, envolvimento com drogas, dentre outros fatores relativos à inexistência de redes de apoio sociais articuladas para suprir as omissões das instituições, como as famílias, por exemplo, nos momentos em que as crianças e adolescentes mais precisam, ou seja, no período de formação.

Nesse contexto, importa também deixar claro que mesmo os casos de envolvimento de filhos de famílias ricas com a prática de atos ilícitos são reflexo de omissão por parte da própria família, na grande maioria das vezes, eis que, mesmo tendo condições financeiras de garantir materialmente acesso aos direitos fundamentais, terminam por não garantir o básico: a convivência familiar, pautada nos valores do amor, da ética, da solidariedade e na compreensão de que dizer “não” faz parte de qualquer tipo de educação, ou seja, a falta de limites impostos aos filhos das famílias ricas terminam sendo o principal fator de entrada dos filhos dos ricos no mundo da prática dos atos ilícitos.

Assim, ao tratar da ausência de Redes de Apoio Social nas vidas das crianças e adolescentes brasileiros, importante destacar que redes, de acordo com Carlos Sluzki (1997, p. 15), podem ser definidas como o “[...] conjunto de seres com quem interagimos de maneira regular, com quem conversamos, com quem trocamos sinais que nos corporizam, que nos tornam reais”. Partindo dessa ideia, impõe-se destacar que as Redes de Apoio Social e Atendimento a Crianças e Jovens em contexto de violência são formadas por todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que tem como integrantes os Conselheiros Tutelares, Conselheiros de Direitos, Psicólogos, Assistentes Sociais,

Pedagogos, Juízes, Professores, Promotores de Justiça, Defensores Públicos, integrantes do Executivo e Legislativo, Professores de Futebol, Vôlei, Atletismo, dentre outros.

A realidade do Rio Grande do Norte, a título de exemplo, quanto ao atendimento a crianças e jovens em contexto de violência, pode facilmente ser analisada com a apresentação de matérias jornalísticas e estudos indicando o total abandono por parte dos gestores públicos, no que se refere à aplicação de verbas públicas em políticas destinadas à concretização dos direitos das crianças e jovens, realidade que, infelizmente, é o retrato de todo o Brasil.

Destaque-se, por oportuno, que a ausência de recursos públicos, em razão da não consideração da prioridade absoluta que deve ser garantida constitucionalmente, com o fim de garantir aos profissionais que trabalham diretamente com as crianças e jovens em contexto de violência e mesmo a falta de estrutura física adequada para realizar tal trabalho, gera a ineficácia deste, pois, por mais capacitado que seja um psicólogo, jamais conseguirá materializar os seus conhecimentos sem a existência de uma sala adaptada ao trabalho, um computador, um veículo para fazer visitas aos familiares de crianças vítimas de violação e, também, uma remuneração adequada à complexidade do trabalho exercido.

Para compreender o contexto de violência no qual estão inseridas as crianças e jovens potiguaras, que não estão em situação diferente do público infantojuvenil brasileiro, interessante é a conclusão de estudo desenvolvido por Elza Dutra, ao realizar entrevistas no bairro de Felipe Camarão⁸⁶, que apresentou como uma das conclusões a percepção de jovens entrevistados no sentido de que

a exclusão social, a pobreza, a má influência de amigos, a falta de emprego e, principalmente, a desorganização familiar, revelada pela falta de apoio, de afeto, alcoolismo na família e desavenças familiares, estão relacionados aos motivos que podem levar o jovem a atos de violência (DUTRA, 2013, documento exclusivo da internet).

⁸⁶ Bairro da periferia da cidade de Natal (RN).

Partindo dessa conclusão, considerada como verdadeira pelo estudo apresentado e pela realidade percebida no cotidiano principalmente das comunidades pobres, facilmente se conclui que no Estado do Rio Grande do Norte, da mesma forma que em quase todo o Brasil, a violência faz parte da vida das crianças e jovens, especialmente em razão da omissão estatal ao não garantir a concretização dos direitos fundamentais.

Ao nascer, sem acesso à saúde, uma criança pobre potiguar já tem os seus direitos violados, sendo tal violação multiplicada ao longo dos anos, durante a infância, e agravada na adolescência, quando aquela pessoa com direito violado, vítima do Estado inerte, comete um ato infracional. Os gestores públicos e toda a sociedade buscam a todo o custo punições mais severas, esquecendo-se que a violação dos direitos foi uma das principais causas da prática de ações ilícitas.

Ainda segundo o estudo de Elza Dutra (2013, documento exclusivo da internet),

não há dúvida [...] que a violência do lugar onde esses jovens residem interfere, grandemente, em suas vidas, nas suas relações, no seu dia-a-dia e, principalmente, nos seus projetos futuros

ressaltando, ainda, que “o clima emocional gerado pelos atos de violência no bairro caracteriza-se por medo, temores e insegurança”, deixando claro que a primeira violência é a praticada pela omissão dos gestores públicos, como no caso de Rio Grande do Norte, que gastou, em 2011, mais recursos com publicidade e pagamento de diárias do que com saúde⁸⁷. Diante dessa constatação, fica a indagação: se os Poderes Executivos, em âmbitos nacional, estadual e municipal, aplicassem recursos financeiros com prioridade absoluta em favor de crianças e adolescentes, seria necessário pensar em redução da maioridade penal?

⁸⁷ Informação capturada no sítio <http://www.mineiropt.com.br/noticias-29406#.Ua8tP_JQSYI>. Acesso em: 5 jun. 2013.

CONCLUSÕES

Atento ao que no presente estudo restou exposto, formula-se os remates seguintes:

1) a Constituição da República de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente revolucionaram os direitos infantojuvenis, considerados como fundamentais, adotando os princípios da prioridade absoluta e doutrina da proteção integral, ressaltando, porém, que o problema da não concretização dos referidos direitos é mais jurídico e político que filosófico, isso considerando que no Brasil, apesar de a legislação ser avançada, os atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente, em regra, não cumprem com suas obrigações legais;

2) no Brasil, mesmo com a positivação dos direitos infantojuvenis como fundamentais, de acordo com a Constituição Federal, o observado é que a falta de efetividade dos referidos direitos gera, para o pai pobre brasileiro, com o filho envolvido nas drogas, a angústia de ter que esperar apenas pelo oficial de polícia para deter o seu rebento, mesmo sabendo da existência do direito positivado que em tese garantiria ao seu filho pobre a mesma oportunidade do filho do rico, conforme facilmente se percebe ao analisar o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que preceitua a necessidade de aplicação indistinta do princípio da igualdade, entre os iguais, devendo ser feita uma leitura diferenciada entre os desiguais;

3) a sistematização do orçamento público, com a existência de previsões legais para aplicação em áreas específicas, especialmente em casos em que são criados fundos especiais para a garantia de determinados direitos, como no caso da criação do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), formalmente retirou grande parcela da discricionariedade do administrador público, que muitas vezes era confundida com arbitrariedade, ficando claro, portanto, que a discricionariedade do administrador público deve ser utilizada de forma fundamentada e visando sempre o atendimento do interesse público, pois as leis

orçamentárias conterão a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo;

4) o Fundo da Infância e Adolescência (FIA) é legalmente conceituado como fundo especial com o objetivo de cumprir com as diretrizes da política de atendimento infantojuvenil, vinculando o produto de receitas especificadas por lei à realização de determinados objetivos e serviços voltados para a materialização de políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes (art. 71, Lei n. 4.320/64 c/c art. 88, IV, ECA), ficando claro, assim, que o FIA não tem personalidade jurídica, nem se constitui em um órgão da administração, ressaltando, ainda, que tem natureza meramente contábil;

5) a principal fonte de recursos do Fundo da Infância e Adolescência é a inclusão de recursos financeiros na Lei Orçamentária Anual, com o escopo de concretizar os direitos estabelecidos na Constituição da República, ressaltando que na destinação de recursos para o atendimento dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, deve ser levada em consideração, por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, a necessidade de aplicação prioritária dos recursos na garantia, proteção e defesa dos referidos direitos;

6) as doações, efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, compreendem outra importante fonte de arrecadação de recursos destinados ao Fundo da Infância e Adolescência, eis que é possível a dedução do valor doado, considerando o valor devido, em relação ao Imposto de Renda, nos limites estabelecidos em lei, ou seja, as pessoas físicas podem efetuar a doação de até 6% (seis por cento) do imposto devido e as pessoas jurídicas de até 1% (um por cento) desse valor, sendo garantida a dedução, tudo de acordo com a Lei n° 8.242/91, que modificou a redação do art. 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como das normas regulamentares estabelecidas pelo Poder Executivo;

7) todos os recursos financiadores de políticas públicas infantojuvenis devem ser vistos de maneira positiva, destacando

que os atores do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes devem se unir nesse sentido e não criar barreiras que representem a diminuição das doações, como nos casos das doações chamadas casadas. Devem sim, os referidos atores do SGD, principalmente o Ministério Público, que tem como função primordial nesse processo a fiscalização relativa à aplicação dos recursos, fazer o seu trabalho de modo a impedir que os recursos sejam aplicados em projetos que não atendam aos parâmetros estabelecidos dentro da Política de Atendimento deliberada pelos Conselhos de Direitos. O que não pode é haver um combate genérico a essa importante ferramenta de busca de recursos para o FIA, em detrimento de várias instituições que, com projetos aprovados pelos respectivos Conselhos de Direitos, buscam recursos para os financiamentos dos projetos através das doações casadas;

8) os recursos que formam o Fundo da Infância e Adolescência (FIA) devem ser aplicados prioritariamente às ações de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, de acordo com o Plano de Aplicação elaborado pelo Conselho de Direitos da Criança e Adolescente, com a ressalva de que os recursos integrantes do FIA devem ser aplicados como **complemento** às políticas públicas sociais básicas, ou seja, os recursos do FIA não podem ser utilizados para o pagamento dos Professores do Ensino Fundamental, por exemplo, em razão da Educação Básica ser considerada Política Pública Básica. Por outro lado, podem os recursos do FIA serem utilizados para custear uma Orquestra Sanfônica de determinada Escola Municipal, por exemplo, inclusive com o pagamento de Professor, isso considerando que o segundo exemplo diz respeito à Política Pública Complementar, ou seja, um acréscimo à Política Pública Básica de Educação;

9) em razão do caráter de urgência na implementação, bem como diante da escassez de recursos, as ações que devem ser desenvolvidas de forma articulada podem ser divididas de maneira didática em quatro grandes áreas de atuação, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, em Políticas Sociais Básicas (art. 87, I), de Assistência Social

(art. 87, II), de Proteção Especial (art. 87, III, IV, VI e VII) e de Garantia de Direitos (art. 87, V);

10) de acordo com a evolução da função orçamentária do Estado brasileiro, especialmente no que se refere à constitucionalização do planejamento, tratado inclusive em detalhes pela legislação infraconstitucional, fica claro que o planejamento formalmente já é um processo contínuo imprescindível para a aplicação dos recursos públicos nas mais variadas áreas, especialmente na garantia de direitos infantojuvenis, isso diante da escassez de recursos e necessidades cada dia mais presentes de concretizar direitos, o que somente será possível com uma efetiva participação da sociedade no planejamento, deliberação e controle das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes;

11) os direitos fundamentais das crianças e adolescentes à garantia, proteção e defesa devem necessariamente ser efetivados através de políticas públicas, com a destinação de recursos específicos, o que se dá através do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), com prioridade absoluta, ou seja, ao elaborar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, deve o Chefe do Executivo ponderar os valores objeto de defesa constitucional e encaminhar ao Legislativo os projetos de lei de modo a efetivar os direitos infantojuvenis, contemplando o deliberado pelos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, nos Planos de Ação e Aplicação;

12) o povo brasileiro, através das instituições que o representam, como os Conselhos de Direitos, Defensoria Pública e Ministério Público, dentre outras, deve mudar a atual forma de exercício do seu poder, com foco mais voltado para a atuação coletiva de direitos, eis que a defesa de direitos individuais, apesar de louvável, termina representando um trabalho sem tanto resultado efetivo, na medida em que quando são tratados cinco dependentes de substâncias entorpecentes, por exemplo, cinco mil crianças ou adolescentes estão sujeitos a entrar no mesmo caminho se não tiverem acesso efetivo às políticas públicas protetivas, que podem ser garantidas com

o financiamento através do Fundo da Infância e Adolescência (FIA), por exemplo;

13) devem os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente acompanhar a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a execução do Orçamento, com o estabelecimento das diretrizes a seguir de acordo com o Plano de Ação e Plano de Aplicação, tudo com o objetivo de concretizar a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Destaque-se, ainda, que a obediência às diretrizes dos Conselhos de Direitos, que visam estabelecer as políticas públicas concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes, não é ato discricionário da Administração Pública, mas sim obrigação legal, de acordo com os princípios da participação e exigibilidade;

14) os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm como principal incumbência institucional a deliberação e controle de ações relativas à concretização dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente no que se refere às políticas públicas, ressaltando que suas decisões têm caráter vinculativo, criando um novo limite à discricionariedade administrativa;

15) para que ocorra uma mudança de paradigma na prática, no processo de discussão e deliberação das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, deve ser incorporado pelos Conselheiros de Direito um círculo que inclui **a informação, a motivação e a educação para participar**, tudo em razão da necessidade de apropriação pela sociedade da avançada legislação atualmente em vigor no Brasil, considerando que a existência formal não garante a concretização de direitos;

16) a desobediência aos princípios constitucionais estabelecidos no art. 37, *caput*, especificamente o descumprimento das deliberações dos Conselhos de Direitos, configurará prática de ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), por parte do gestor público, eis que as deliberações dos Conselhos

devem ser obedecidas na elaboração das leis orçamentárias e, também, na concretização das políticas públicas infantojuvenis;

17) o atendimento das políticas públicas infantojuvenis, anteriormente à Constituição de 1988, era praticamente todo planejado na esfera federal, ou seja, as políticas públicas eram formuladas sem levar em consideração as peculiaridades de cada Município, o que inviabilizava a resolução de problemas específicos de determinadas comunidades. A verticalização adotada pelos órgãos do Governo Federal impossibilitava o conhecimento e resolução dos problemas que surgiam cotidianamente, em cada Município, ficando evidenciada a necessidade da municipalização do atendimento infantojuvenil;

18) um grande avanço no que se refere à elaboração das leis orçamentárias na legislação brasileira foi a obrigatoriedade da realização das audiências públicas, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), enfatizando, porém, que ao Executivo e Legislativo, como forma de dar legitimidade às leis orçamentárias aprovadas, não basta a realização das audiências públicas apenas formalmente e de maneira genérica, mas sim a realização de encontros com o povo para tratar de assuntos específicos, não sendo suficiente, por exemplo, a realização de uma audiência pública para tratar de todos os assuntos incluídos nas leis orçamentárias. Devem o gestor público e os membros do legislativo realizar várias audiências públicas com o escopo de tratar de assuntos específicos, como educação, saúde, segurança, investimentos, dentre tantos outros, sob pena de ser declarada a nulidade das leis orçamentárias que não foram elaboradas com a efetiva participação popular;

19) diante de sua atuação política, devem os Conselheiros Tutelares comparecer a todas as audiências públicas que tratem de políticas públicas infantojuvenis, especialmente as que tratam da discussão do orçamento e destinação dos recursos para o Fundo da Infância e Adolescência, inclusive com a utilização de direito à voz, com o escopo de expor a real situação do público infantojuvenil da sua área de atuação,

especialmente no que se refere aos dados estatísticos relativos às ocorrências verificadas no referido órgão;

20) é requisito de validade das leis orçamentárias, especificamente em relação ao Orçamento Criança e Adolescente, a elaboração de acordo com o estabelecido no diagnóstico produzido pelos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, bem como conforme preceituado nos Planos de Ação e Aplicação, isso considerando que as deliberações formuladas pelos Conselhos são a materialização da participação popular na elaboração das leis orçamentárias;

21) a existência e funcionamento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente garantem a redução de arbítrio e desvios, na medida em que o órgão integrante do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente é formado com participação igualitária entre a sociedade civil organizada, através de organizações representativas, e o Poder Público, o que possibilita a efetividade da democracia e consagra o princípio constitucional da participação, na medida em que os Conselhos detêm a incumbência de participar, oficialmente, da formulação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e do controle das ações em todos os níveis;

22) a Defensoria Pública deve ocupar todos os espaços onde possa lutar pela implementação dos Fundos da Infância e Adolescência (FIA), principalmente nas audiências públicas realizadas para discussão das Leis Orçamentárias (PPL, LDO e LOA), ressaltando que caso a prioridade absoluta exigida pela Constituição da República não seja efetivada (art. 227), deverá a Defensoria, da mesma forma que o Ministério Público e outros legitimados, ajuizar ações civis públicas com o fim de transformar em realidade o estabelecido no texto constitucional;

23) de acordo com entendimento pacífico no Superior Tribunal de Justiça, considerado como paradigma no presente estudo, as decisões dos Conselhos de Direitos têm caráter vinculativo, ficando claro, portanto, que as resoluções dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são de cumprimento obrigatório por parte dos Poderes Executivo e Legislativo na

elaboração das leis orçamentárias e definição das políticas públicas concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes;

24) a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo na concretização das políticas públicas infantojuvenis, especialmente com a inobservância de destinação prioritária de recursos para o Fundo da Infância e Adolescência, exige do Judiciário, atento à dinâmica social e necessidade de exercício da jurisdição para adaptar a norma aos fatos sociais, uma postura ativista, na medida em que esperar a ação do legislador ou administrador na materialização de direitos fundamentais significa compactuar com a omissão, surgindo a injustiça por omissão, o que não ocorrerá se o Judiciário estiver atento e aplicar as leis aos casos concretos, de modo a atingir o grande escopo da jurisdição: fazer justiça;

25) o controle jurisdicional no que se refere às leis orçamentárias e políticas públicas concretizadoras dos direitos das crianças e adolescentes se legitima em razão das notórias deficiências do Executivo e Legislativo em materializar o estabelecido pelo povo, na norma jurídica. Visa a atuação do Judiciário, assim, garantir a defesa e concretização dos interesses dos grupos minoritários, acrescentando-se que o exame judicial no sentido de concretizar as escolhas do povo existente na Constituição da República é representação concreta da democracia;

26) ao nascer, sem acesso à saúde, uma criança pobre já tem os seus direitos violados, sendo tal violação multiplicada ao longo dos anos, durante a infância, e agravada na adolescência, quando aquela pessoa com direito violado, vítima do Estado inerte, comete um ato infracional. Os gestores públicos e toda a sociedade buscam a todo o custo punições mais severas, esquecendo-se que historicamente a violação dos direitos foi uma das principais causas do desenvolvimento do jovem com a prática de atos ilícitos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

ARANHA, Guilherme Arruda. Direitos Humanos e Dignidade. In: PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela (Coord.). **Direitos Fundamentais: Fundamento, Proteção e Implementação. Perspectivas e Desafios Contemporâneos**. Curitiba: Juruá, 2009. v 2.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rev. e atual. por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BENDA, E.; MAIHOFER, W.; VOGEL, H. J.; HESSE, K.; HEYDE, W. **Manual de Derecho Constitucional**. Madrid: Marcial Pons, 2001.

GARNER, Bryan A. (Ed.). **Black's Law Dictionary**. Deluxe 9 th. London: West Group, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Ciência Política**. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. In: PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela (Coord.). **Direitos Fundamentais: Fundamento, Proteção e Implementação**. Perspectivas e Desafios Contemporâneos. Curitiba: Juruá, 2009. v 2.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 dez. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99970.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 6 mar. 2011.

_____. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 out. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8242.htm>. Acesso em: 7 jul. 2011.

_____. Decreto nº 794, de 5 de abril de 1993. Estabelece limite de dedução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, correspondentes às doações em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 abr. 1993. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/1993#content>>. Acesso em: 7 jul. 2011.

_____. Decreto nº 1.196, de 14 de julho de 1994. Dispõe sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jul. 1994. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/1994#content>>. Acesso em: 7 jul. 2011.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 out. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 8 mar. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

_____. **Estudos sobre direitos fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CAVALCANTI, Amaro. **Responsabilidade civil do Estado.** Rio de Janeiro: Editor Bordoí, 1956. Tomo II.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. **Resolução nº 12, de 5 de outubro de 1993.** Aprovação da minuta de Decreto dispondo sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA. Brasília: CONANDA, 1993.

_____. **Resolução nº 121, de 20 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre regimento interno do Conanda. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006.

_____. **Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente e conselho tutelar:** orientações para a criação e funcionamento. Brasília: CONANDA, 2007.

_____. **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. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2010.

CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado.** 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CYRINO, Públio Caio Bessa; LIBERATI, Wilson Donizete. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas.** Curitiba: Juruá, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. Controle político das agências reguladoras. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 18, 2003.

DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DUTRA, Elza. **Compreendendo os significados da vigência para jovens de um bairro na periferia de Natal**. Disponível em: <<http://www.usp.br/coseas/COSEASHP/ADM/Psicologo/VIsimposio/DUTRA%20-%20Compreendendo%20os%20significados%20da%20Violencia%20.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

LEITE, Evandro Gueiros. **Ativismo Judicial**. Biblioteca digital do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/jspui>>. Acesso em: 17 jul. 2011.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. Atualização de Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos Humanos, princípio da igualdade e não discriminação:** sua aplicação às relações de trabalho. São Paulo: Editora LTr, 2010.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição** (Die normative Kraft der Verfassung). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário.** 4. ed. reformulada. São Paulo: Saraiva, 1999.

LEDUR, José Felipe. **Direitos Fundamentais Sociais:** efetivação no âmbito da democracia participativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente.** 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MACIEL, Kátia (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente:** aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 16. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. Tomo IV.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de laBrède et de. **De l'esprit des lois**. Éditions Garnier Frères. Paris. 1956.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. **O novo paradigma do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O Direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 41, 1 maio 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/161>>. Acesso em: 4 jul. 2011.

_____. Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos (revivescimento de uma antiga questão). **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, v. 231, n. 1-4, p. 1-462, jan./mar. 2003.

_____. O controle de políticas públicas: um desafio jurisdição constitucional. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 19, ago. 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao019/Edilson_Junior.htm>. Acesso em: 9 maio 2011.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Direitos Humanos da Infância e da Adolescência no SIPIA**. 1. ed. Fortaleza: CEDAC, 2004.

ORTIZ, Maria Helena Rodrigues (Org.). **Justiça Social: uma questão de direito**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004.

PARANÁ, Estado. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Deliberações/resoluções 2010**. Disponível

em: <<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=172>>. Acesso em: 9 maio 2016.

PEREIRA JÚNIOR, Marcus Vinícius. **Orçamento e Políticas Públicas Infantojuvenis**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PES, João Hélio Ferreira (Coord.). **Direitos Humanos: crianças e adolescentes**. Curitiba: Juruá, 2010.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

POLLACK, Malla. **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Ingo Wolfgang Sarlet e Luciano Benetti Timm (Org.). 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARAIVA, Paulo Lopo. **A presença de Friedrich Müller no Brasil: Democracia, Direito e Política: Estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Müller**. Martônio Mont’Alverne Barreto Lima; Paulo Antônio de Menezes Albuquerque (Org.). Florianópolis: Conselho Editorial, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARMENTO, Daniel. **Jurisdição e Direitos Fundamentais**. Ingo Wolfgang Sarlet (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973.

- SLUZKI, C. E. **A rede social na prática sistêmica:** alternativas terapêuticas. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997.
- SOUZA, Artur César de. **A parcialidade positiva do juiz.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa:** um estudo sobre o papel do Direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- STRECK, LuisLênio. **A nova perspectiva do STF sobre o controle difuso:** mutação constitucional e limite de jurisdição constitucional. Disponível em: <<http://www.jusnavigandi.com.br>>. Acesso em: 23 jul. 2011.
- UNICEF – Brasil. **Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959).** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm>. Acesso em: 4 jul. 2011.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2009a.
- _____. **Ativismo jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal.** Curitiba: Juruá, 2009b.
- VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; Iuperj/Faberj, 2002.
- ZOCKUN, Maurício. **Responsabilidade Patrimonial do Estado:** Matriz Constitucional, a responsabilidade do Estado por atos legislativos, a obrigatoriedade da prévia indenização e a responsabilidade pessoal do parlamentar. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 120.

ANEXO I



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURRAIS NOVOS
GABINETE DO PREFEITO
59368-000 - Pça. Des. Tomaz Salustino, 90 - Fone: (084) 3465-2714 - CNPJ 08.169.128/0001-00

PORTARIA Nº 0853, de 04 de maio de 2015

O Prefeito Municipal de Currais Novos, Estado do Rio Grande do Norte, no uso de suas atribuições legais,

RESOLVE:

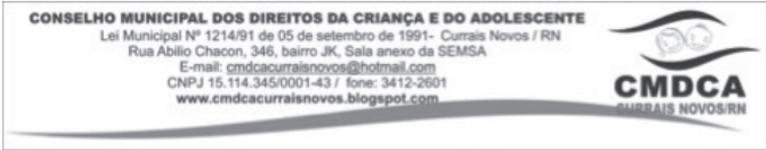
Art. 1º - Ficam designados para Gestores da Conta Bancária do Fundo Especial para a Infância e o Adolescente, Gilberto Eugênio de Barros Lins, Secretário Municipal do Trabalho, Habitação e Assistência Social – SEMTHAS e Adaldo Benedito dos Santos, Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 2º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a partir de 22 de abril de 2015.

Prefeitura Municipal de Currais Novos - Palácio Prefeito Raul Macedo, em 04 de maio de 2015.

JOSÉ VILTON DA CUNHA
PREFEITO MUNICIPAL

ANEXO II



PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO ESPECIAL PARA A CRIANÇA
E O ADOLESCENTE DO Município DE CURRAIS NOVOS/RN
MÊS DE REFERÊNCIA: DEZEMBRO DE 2014

CRÉDITO

ENTRADAS	VALOR
Doação Crédito TED Marcus Vinicius Pereira Junior	5.000,00
Doação Crédito TED Uliana Lemos de Paiva	4.000,00
Doação Rinaldo Regis Batista	1.000,00
Doação Jodinaldo de Lucena Ribeiro	4.604,00
Doação Adrian de Medeiros Batista	250,00
Doação 000759 (Dr. Ítalo)	1.600,00
Doação Oliveira Salustiano Filho	500,00
Doação Crédito TED HB Construção Civil	500,00
Depósito em dinheiro	3.000,00
Doação Francisco Ilton Rufino de Souza	1.000,00
Doação José Pajeu de Oliveira Junior	300,00
TOTAL DE ENTRADAS	21.754,50
SALDO NA CONTA Nº 134-7, AG. 0805 – CEF – CURRAIS NOVOS/RN	21.754,50
SALDO INVESTIDO CONTA Nº 134-7, AG. 0805 – CEF – CURRAIS NOVOS/RN	00,00
SALDO DO MÊS	21.754,50

DÉBITO

SAÍDAS	VALOR
Manutenção cad conta 134-7	28,50
TOTAL DE SAIDAS	28,50
SALDO NO INVESTIMENTO DA CONTA Nº 134-7, DO MÊS	21.725,50

Currais Novos/RN, 01 de janeiro de 2015.

Maria das Dores Cândido Fernandes
Gestora FIA de 2013 a 07 de maio de 2015

ANEXO III

**FUNDO ESPECIAL PARA A INFÂNCIA E O
ADOLESCENTE**
CNPJ 15.114.345/0001-43 / fone: 3412-2601



PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO ESPECIAL PARA A CRIANÇA
E O ADOLESCENTE DO Município DE CURRAIS NOVOS/RN

MÊS DE REFERÊNCIA: SETEMBRO 2014
AGÊNCIA 0805 / OPERAÇÃO 013 / CONTA
10285-5 / CNPJ 02.675.789/0001-06

CRÉDITO

DATA	ENTRADAS	VALOR
01/09	SALDO DO MÊS ANTERIOR	46.630,35
01/09	RENDIMENTO DO MÊS ANTERIOR	0,00
01/09	REM BÁSICA	0,18
01/09	CRED JUROS	1,52
02/09	REM BÁSICA	9,95
02/09	CRED JUROS	94,26
08/09	REM BÁSICA	10,89
08/09	CRED JUROS	66,04
23/09	REM BÁSICA	6,53
23/09	CRED JUROS	47,10
28/09	REM BÁSICA	3,69
28/09	CRED JUROS	24,39
SALDO DO PERÍODO		46.894,90

DÉBITO

SAÍDAS		VALOR
25.09	RETIRADA ASSOC CASARÃO DE POESIA	4.500,00
25.09	RETIRADA ASSOC MOR BAIRRO PAIZ MARIA	4.920,00
25.09	RETIRADA PROJETO FUTURO DAS CRIANÇAS	5.396,00
25.09	RETIRADA PROJETO LUZ E VIDA	6.154,60
25.09	RETIRADA ACDF	5.987,00
25.09	RETIRADA ONG POLICIAIS AGENTES DA PAZ	9.393,00
29/09	SAQUE AG	2,00
TOTAL DÉBITOS		36.358,60
CRÉDITO		46.894,90
DÉBITO		36.348,60
SALDO		10.536,30

Obs: No ano de 2014 os responsáveis pela gestão FIA eram a Senhora Maria das Dores Candido do Fernandes e Gilberto Eugênio de Barros Lins.

Currais Novos/RN, 08 de junho de 2015.

Maria das Dores Candido Fernandes
Gestor FIA até 22 de abril de 2015

ANEXO V

EDITAL FIA N.º 001/2015 – CMDCA

Republicado com inclusão do número da Lei FIA 3.935/2011
e correção da referência de exercício financeiro

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente CMDCA/Currais Novos, no uso de suas atribuições previstas na Lei Federal nº 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e na Lei Municipal nº 1.214/91, e no exercício de sua função deliberativa e controladora das ações da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Currais Novos:

Considerando a Lei Federal nº 8069/90, ECA, e a Lei Municipal nº 1.214/91, que dispõe sobre a criação do CMDCA/Currais Novos e a criação do FIA/Currais Novos;

Considerando a Lei Municipal nº 3935/2011, que regulamenta o Fundo Especial para a criança e o Adolescente no Município de Currais Novos/RN;

Considerando a necessidade de desenvolvimento de projetos que deverão ser aprovados pelo CMDCA/Currais Novos, bem como o funcionamento e aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que disciplina a Forma para Seleção de Projetos que poderão ser financiados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA/Currais Novos/RN nos exercícios de 2015;

Considerando o depósito da primeira parcela de recursos destinados ao FIA pelo poder público municipal referente ao exercício 2015.

RESOLVE:

Artigo 1º - Estabelecer procedimentos e realizar processo de análise e seleção de Projetos que poderão ser financiados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Currais Novos/RN e que estejam em consonância com os

eixos de ação do CMDCA/ Currais Novos - RN, conforme deliberação ocorrida na Reunião registrada em Ata referente ao dia 03 de junho de 2015.

Artigo 2º - Os projetos submetidos a presente seleção deverão indicar, dentre os eixos de ação abaixo discriminados, aquele de atuação principal, contemplando ações que visem:

1. Enfrentar ou prevenir problemas (violências e violações de direitos) que dificultam a trajetória escolar e social de crianças e adolescentes.
2. Ampliar o acesso das crianças e adolescentes à cultura, à arte, ao esporte, ao lazer, à ciência e à tecnologia, criando oportunidades de aprendizagem que promovam seu desenvolvimento integral e/ou potencializem seu desempenho escolar.
3. Atuar em perspectiva intersetorial, articulando e integrando ações da área educacional com ações da assistência social, da saúde, da cultura, e da segurança, para criar condições que favoreçam a inclusão, a permanência e o bom desempenho das crianças e adolescentes na escola.
4. Mobilizar e apoiar ações da sociedade civil e das famílias que tenham como objetivo proteger e promover direitos das crianças e adolescentes, favorecendo a sua inclusão, permanência e desenvolvimento na escola.
5. Mobilizar e apoiar o envolvimento e o protagonismo das próprias crianças e adolescentes em atividades voltadas à promoção da convivência democrática e à prevenção de violências no interior e no entorno das escolas e das comunidades locais.

6. Colaborar para a construção de políticas pedagógicas e políticas que fomentem e monitorem a implementação e atendimento a adolescentes egressos que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto.

I – Esporte e Lazer: implantação e implementação de projetos de atendimento com foco familiar que atendam um ou mais temas abaixo:

- a) Prevenção e combate ao uso de drogas.
- b) Prevenção à violência doméstica e combate ao abuso e exploração sexual.
- c) Colaboração para a construção de políticas pedagógicas e políticas que fomentem e monitorem a implementação e atendimento a adolescentes egressos que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto.

II – Educação: implantação e implementação de projetos de atendimento à criança e ao adolescente, através de ações socioeducativas com os seguintes enfoques temáticos:

- a) Prevenção e combate ao uso de drogas.
- b) Direcionadas às áreas de: Educação, tendo como foco a alfabetização de adolescentes em defasagem de idade e série, ao protagonismo infantojuvenil na construção de uma cultura de paz nas escolas.
- c) Projetos direcionados a adolescentes visando a profissionalização.
- d) Colaboração para a construção de políticas pedagógicas e políticas que fomentem e monitorem a implementação e atendimento a adolescentes egressos que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto.

III – Cultura: implantação e implementação de projeto de atendimento à criança e ao adolescente, através de ações culturais, com os seguintes enfoques temáticos:

- a) Prevenção e combate ao uso de drogas.
- b) Prevenção de crianças e adolescentes dependentes de substâncias químicas lícitas e ilícitas.
- b) Atendimento a crianças e adolescentes com foco especial na socialização daquelas que estiverem em situação de risco pessoal ou vulnerabilidade social.
- c) Colaboração para a construção de políticas pedagógicas e políticas que fomentem e monitorem a implementação e atendimento a adolescentes egressos que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto.

§1º – O valor inicial do financiamento das políticas públicas nas três áreas será no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), devendo cada instituição apresentar projeto com valores entre R\$ 5.000,00 e R\$ 10.000,00.

Artigo 3º - Os projetos deverão ser apresentados por **organizações não governamentais**, que estejam de acordo com os requisitos do artigo 6º do presente edital.

Parágrafo único – Ficam impossibilitados de concorrer aos projetos decorrentes deste edital membros do Conselho Tutelar ou membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Projetos, Órgão ou Associação que tenha em seu quadro cônjuge, companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau.

Artigo 4º - Os projetos deverão ser apresentados individualmente, optando por uma área, dentre: **educação, esporte e lazer, e cultura**, desenvolvidos no Município de Currais

Novos, ressaltando que os projetos devem beneficiar exclusivamente crianças e adolescentes pertencentes ao Município acima citado.

Artigo 5º - O período de inscrição dos projetos será de 08 a 19 de junho de 2015 no CMDCA/Currais Novos (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente), situado à Rua Abílio Chacon, 346, JK, das 14h00 às 17h30.

Artigo 6º - Projetos com prestações de contas pendentes com o CMDCA serão impossibilitados de concorrerem a esse edital.

§ 1º - O Projeto deverá ser acompanhado de:

HABILITAÇÃO JURÍDICA

- I – Ato constitutivo; estatuto em vigor, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores, devendo constar dentre os objetivos sociais a execução de atividades da mesma natureza ou compatíveis com o objetivo da licitação;
- II – Inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhado da Ata da eleição da diretoria em exercício;
- III – Deve acompanhar os aditivos ao documento constitutivo realizado pela Sociedade Civil;
- IV – Registro no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

REGULARIDADE FISCAL

- I – Prova de regularidade relativa à seguridade social, mediante a apresentação da certidão negativa de Débitos (CND), expedida pelo INSS;
- II – Certidão conjunta de regularidade de débitos relativos a tributos federais e dívida ativa da União, emitida pela Secretaria da Receita Federal;

- III – Certidão Negativa de débitos trabalhistas;
- IV – Certidão Negativa do FGTS;
- VI – Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;
- VII – Comprovante de Inscrição no cadastro de contribuintes Estadual e Municipal, se houver, relativo ao Município de Currais Novos/RN;
- VIII – Comprovante de regularidade junto à Fazenda Estadual, através da certidão Negativa junto aos Tributos Estaduais, emitida pela Secretaria da Fazenda Estadual;
- IX – Certidão Negativa da Dívida Ativa do Estado, quando esta condicionar a validade de alguma outra certidão (Certidão da CONTROL/RN);
- X – Prova de regularidade para com a fazenda do Município de Currais Novos/RN;
- XI – Declaração que não possui nenhum impeditivo de participar do Certame no Município.

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

I – Atestado de capacidade técnica, fornecido por pessoas Jurídicas de Direito Público ou Privado, ou seja, atestada a execução do objetivo de projeto ou similar com sede neste Município.

§ 2º As instituições com projetos aprovados devem apresentar até o final do seu projeto o registro no CMAS, sob pena de não ser habilitado a novos editais do FIA Municipal. As demais instituições são orientadas a realizarem também os seus cadastros.

Artigo 7º - O CMDCA/Currais Novos divulgará em até 10 (dez) dias do término do prazo da apresentação dos projetos o resultado da análise feita pelo CMDCA.

Artigo 8º - Os Projetos deverão preencher, obrigatoriamente, os itens descritos: formulário de inscrição do projeto e Plano de trabalho.

Artigo 9º - As crianças/adolescentes (público-alvo) beneficiárias dos projetos devem fazer parte de famílias em estado de vulnerabilidade social pertencentes ao Município de Currais Novos/RN, com a ressalva de que caso não exista esse tipo de público para preencher todas as vagas, poderão ser incluídas outras crianças/adolescentes.

Parágrafo único: Cada criança ou adolescente só pode participar de um projeto financiado com recursos do FIA.

Artigo 10º - A comissão de análise de projetos será composta da seguinte forma:

I- Os Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, garantindo-se a representação paritária.

§ 1º - Mediante solicitação do presidente do CMDCA, este poderá reunir-se extraordinariamente para deliberar sobre os projetos e antecipar a divulgação da aprovação dos projetos.

§ 2º - Ficará a critério do CMDCA avaliar e emitir parecer que esclareça a qualquer reclame encaminhado pelos proponentes, quanto à aprovação ou reprovação dos projetos a ele encaminhados. Tais contestações deverão ser encaminhadas por escrito em até 48 horas após a publicação.

§ 3º - É de responsabilidade do CMDCA/Currais Novos avaliar todo e qualquer material de divulgação dos projetos aprovados.

Artigo 11º - Para avaliação das propostas apresentadas, o CMDCA observará os seguintes critérios:

- I - Estar de acordo com os princípios deste edital;
- II - Estar em consonância com a legislação relacionada à criança e ao adolescente;
- III - Os projetos serão avaliados a partir dos itens abaixo elencados, com a indicação do conceito de 1,0 (um) ponto para cada item:
 - a) objetivo adequado às necessidades vigentes conforme descrição na justificativa do projeto;
 - b) público-alvo atingido;
 - c) quadro de Recursos Humanos compatíveis com a proposta;
 - d) verificar se a metodologia e estratégias possibilitam atingir os objetivos: geral e específicos;
 - e) avaliação (utilização de indicadores);
 - f) apresentação escrita;
 - g) custo x compatibilidade com a proposta;
 - h) que seja executável;
 - i) clareza;
 - j) explicitar a relação com demais políticas setoriais.

Artigo 12º - Os projetos serão considerados aprovados caso obtenham nota igual ou superior a 7,0 (sete).

Artigo 13º - Os projetos habilitados serão publicados no Diário Oficial do Município e ficarão aguardando o depósito das doações do FIA, com a ressalva de que após a comprovação de doações do valor necessário para o início, será autorizado o início da execução.

Artigo 14º - A inclusão no projeto para aquisição de material permanente será admitida desde que relacionada no projeto

em consonância com as atividades fins, sob prévia aprovação e fiscalização do CMDCA.

§ 1º - Considera-se atividades afins aquelas atividades interventivas e imprescindíveis para alcançar os objetivos (gerais e específicos) expressos no projeto envolvendo as crianças/adolescentes; os eventuais contratados na qualidade de monitores deverão ter comprovada experiência e qualificação compatíveis com as atividades desenvolvidas.

§ 2º - Não serão objetos de financiamento projetos que visem à aquisição de veículos, construção e/ou reforma de imóveis.

Artigo 15º - Todo e qualquer material permanente de aquisição pelo financiamento do FIA é de propriedade do FIA, caso haja descontinuidade do projeto. Assim, o material adquirido será devolvido ao CMDCA/Currais Novos para que seja disponibilizado para uso em outros projetos de mesmo cunho.

Artigo 16º - Cabe ao CMDCA/Currais Novos deliberar sobre as questões omissas neste edital.

Artigo 17º - Dúvidas poderão ser retiradas pelo email cmdcacurraisnovos@hotmail.com ou pelo fone: (84) 9667-1424 com o Diácono Adaildo Santos.

Artigo 18º - Este Edital passará a vigorar na data de sua publicação no Diário Oficial do Município.

Currais Novos, 05 de junho de 2015.



FOLHA DE ROSTO DO PROJETO

NOME DO PROJETO:**1. Identificação da instituição solicitante**

Nome da Instituição: _____
 CNPJ: _____
 Banco (nome do banco): _____ Agência: _____ Conta: _____
 Responsável: _____
 CPF do/a responsável pela entidade: _____
 Endereço: _____
 CEP: _____
 Cidade: _____ Estado: Rio Grande do Norte
 Telefone: (84) _____ Fax: _____
 E-mails: _____
 Sites institucionais: _____

2. Identificação da instituição executora/beneficiada

Nome da Instituição: _____
 CNPJ: _____
 Banco (nome do banco): _____ Agência: _____ Conta: _____
 Responsável: _____
 CPF do/a responsável pela entidade: _____
 Endereço: _____
 CEP: _____
 Cidade: _____ Estado: Rio Grande do Norte
 Telefone: (84) _____ Fax: _____
 E-mails: _____
 Sites institucionais: _____

ANEXO VI

FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO – PROJETO CULTURAL

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO		
TÍTULO: CURSOS GRATUITOS DE FLAUTA, VIOLÃO, PIANO E SANFONA PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES		
ÁREA: CULTURA		
MÚSICA	X	

2. IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA			
<input type="checkbox"/> De Direito Público Esfera Administrativa: <input type="checkbox"/> Federal <input type="checkbox"/> Estadual <input type="checkbox"/> Municipal Administração: <input type="checkbox"/> Direta <input type="checkbox"/> Indireta <input checked="" type="checkbox"/> De Direito Privado Sem Fins Lucrativos de Natureza Cultural <input type="checkbox"/> De Direito Privado Com Fins Lucrativos de Natureza Cultural			
Razão Social: ASSOCIAÇÃO CASARÃO DA CULTURA POTIGUAR		CNPJ: 11.334.595/0001-38	
Endereço completo: Rua Santo Antonio, 123, Centro, Currais Novos/RN.			
Cidade: CURRAIS NOVOS		UF: RN	CEP: 50380-000
Telefone: (84) 9658-3348/ (84) 8760-5458	Endereço Eletrônico (E-mail): grupocasara@gmail.com		
Fax:	Empresa optante pelo Simples Nacional?	Sim	Não x
Representante: WESCLEY JOSÉ DA GAMA		Cargo: PRESIDENTE	
Profissão: AGENTE DE CULTURA	Estado Civil: UNIÃO ESTÁVEL	CPF: 010.584.314-80	
Identidade: 2006.287		Órgão Expedidor: SSP/RN	
Endereço Residencial: RUA FRANCISCO OTACÍLIO, 27, PARQUE DOURADO			
Cidade: CURRAIS NOVOS/ RN		UF: RN	CEP: 59380-000

<i>Título</i>	Fundo da Infância e Adolescência (FIA) - Aspectos Teóricos e Práticos: da implementação à execução Uma alternativa constitucional à redução da maioria penal
<i>Autor</i>	Marcus Vinícius Pereira Júnior
<i>ISBN</i>	978-85-69247-33-3 978-85-8333-209-1
<i>Editoras</i>	Caravela Selo Cultural Editora do IFRN
<i>Coordenação Editorial</i>	José Correia Torres Neto
<i>Revisão de texto e tipográfica</i>	Kaline Sampaio de Araújo
<i>Normalização Bibliográfica</i>	Verônica Pinheiro da Silva
<i>Assessoria de Imprensa</i>	Sheyla Azevedo
<i>Capa, Projeto Gráfico e Edit. Eletrônica</i>	Alice Câmara da Rosa
<i>Formato</i>	12 x 21 cm
<i>Número de páginas</i>	223
<i>Tipologia</i>	Adobe Garamond Pro, Myriad Pro.
<i>Local e data</i>	Natal(RN), Setembro de 2016