

II SEMINÁRIO DE ESTUDOS EMPÍRICOS EM DIREITO: Rupturas, Instituições e

Democracia

GT 01 - PROTEÇÃO SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA

PONTA GROSSA

09/11/2017

**O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E A POLÍTICA DE
PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO PERÍODO DE 2012 A 2016**

Alessandra Perpétua de Almeida – CESCAGE

Elcio Domingues da Silva – CESCAGE

O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA E A POLÍTICA DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO PERÍODO DE 2012 A 2016

Alessandra Perpétua de Almeida¹

Elcio Domingues da Silva²

Resumo: A pesquisa tem por objetivo analisar a sistemática de transferência de recursos financeiros pelo Município de Ponta Grossa aos Conselhos Tutelares no período de 2012 a 2016. Utilizou-se o método dedutivo de pesquisa. Empregou-se a técnica de pesquisa de análise documental indireta a partir de livros, periódicos, sites especializados da internet e da legislação municipal, bem como levantamento empírico a respeito da transferência de recursos para os Conselhos Tutelares. Sendo o Conselho Tutelar um dos mais importantes órgãos integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, a presente pesquisa procurou responder a seguinte pergunta: como funciona a sistemática de transferência de recursos financeiros pelo Município de Ponta Grossa aos Conselhos Tutelares? Ao analisar a previsão e execução orçamentária do referido Município verifica-se insuficiência de repasses de recursos financeiros necessários ao funcionamento dos Conselhos Tutelares, o que significa uma verdadeira afronta aos direitos fundamentais da criança e do adolescente, bem como aos princípios da Proteção Integral e da Prioridade Absoluta. Portanto, há urgente necessidade de rever, modificar e, acima de tudo, fiscalizar a sistemática de transferência de recursos públicos pelos municípios brasileiros aos Conselhos Tutelares, pois, assim, haverá uma verdadeira e efetiva política de atendimento voltada à área da infância e juventude.

Palavras-chave: Orçamento, Município, Conselho Tutelar.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado de pesquisa realizada para trabalho de conclusão de curso de bacharelado em direito no Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais – CESCAGE, já apresentado e aprovado por banca examinadora. A pesquisa destina-se a análise da adequação do orçamento público do Município de Ponta Grossa, Estado do Paraná aos princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta às crianças e adolescentes. Para isto, será feito um estudo sobre a sistemática de transferência de recursos financeiros pelo referido Município aos Conselhos Tutelares no período de 2012 a 2016.

O método de pesquisa utilizado é o dedutivo, ou seja, partindo de aspectos gerais de transferência de recursos financeiros pela administração pública municipal e a transferência de recursos financeiros para o Conselho Tutelar. Empregou-se a técnica de pesquisa de análise

¹ Graduanda do Curso de Bacharel em Direito – Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais – CESCAGE – Ponta Grossa.

² Mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia – UNIBRASIL - 2017; Especialista em Direito Civil e Empresarial UEPG – 2012; Especialista em didática do ensino superior – Dom Bosco - 2016; Professor das Disciplinas de Direito – CESCAGE – Ponta Grossa; Advogado.

documental indireta elaborada a partir de livros, periódicos, sites especializados da internet, bem como a legislação no que se refere a lei orçamentária do Município.

Ainda, por tratar-se de um tema bastante complexo, houve a necessidade de compreender a sistemática de transferência de recursos financeiros pelo Município de Ponta Grossa aos Conselhos Tutelares. Para tanto, tornou-se imprescindível desenvolver a técnica de pesquisa empírica recorrendo a entrevistas e coleta de dados a partir de fontes diretas (pessoas) interligadas tanto na área da infância e adolescência como na administração pública municipal.

Inicialmente, buscou-se os Conselhos Tutelares do Município onde se obteve algumas informações referentes à situação financeira destes órgãos e o sistema de repasses de recursos públicos. Destaca-se que cada Conselho tem sua dotação orçamentária e realiza seu próprio pedido de compra ou manutenção de equipamentos (materiais), haja vista, cada um possuir suas próprias despesas. Este pedido deve ser enviado para a Secretaria da Assistência Social, qual poderá recusar ou aprovar. Sendo aprovado, será encaminhado para a Secretaria Municipal de Administração a fim de aprovação, depois finalmente, encaminhado para a Secretaria Municipal de Gestão Financeira (SMGF) que poderá recusar ou aprovar. Após aprovado, será emitido uma nota de empenho pela Comissão do Departamento de Contabilidade (DECON).

Importante ressaltar, devido à necessidade de aprovação de todos esses órgãos para que possa ser efetivado o pedido de compra ou manutenção de equipamentos para o regular funcionamento do Conselho Tutelar, é comum que haja uma resposta tardia, ou ainda, que finde o exercício sem que tenha uma resposta positiva ou mesmo negativa do pedido, resultando na perda da dotação orçamentária, o que é inadmissível. Ademais, devido à crise atualmente vivenciada no país e, conseqüentemente, à falta de recursos nos municípios brasileiros é comum que o Poder Executivo, por meio de decreto, determine contenção de gastos objetivando um equilíbrio das contas públicas. Ocorrendo este ato, todos os processos de compras que estão em tramitação, inclusive aqueles formulados pelos Conselhos Tutelares, não são aprovados e retornam para seus respectivos órgãos, tendo como fundamento para a recusa, o decreto elaborado e publicado pelo Poder Executivo.

Desse modo, como cada Secretaria possui uma dotação orçamentária, como é o caso da Secretaria da Assistência Social, órgão qual está vinculado o Conselho Tutelar, não havendo aprovação de alguns dos pedidos de compras formulados por este (seja por decisão do órgão responsável, ou ainda, pela demora deste em analisar o pedido), deixa de ser usada certa parte dos recursos previstos no orçamento. Nesta hipótese, é possível que esses recursos sejam transferidos para outras Secretarias, como por exemplo, para a Secretaria Municipal de

Administração e Recursos Humanos – SMRH (tema que poderá ser detalhado e complementado através de outra pesquisa científica).

Com objetivo de coletar o máximo de informações possíveis e seguindo orientações dos conselheiros tutelares entrevistados, houve necessidade de dirigir-se ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Tal órgão forneceu um levantamento histórico dos Conselhos Tutelares do Município de Ponta Grossa (elaborado pelo próprio CMDCA/PG em 2014). Entretanto, no que se refere aos recursos financeiros, o CMDCA e o CT trabalham separadamente, ou seja, ambos possuem suas próprias despesas e dotações orçamentárias. Desta forma, apenas houve a confirmação da demora do processo licitatório (de compras), uma vez que, para que haja aprovação é necessário passar por outros órgãos conforme já relatado.

Por fim, buscou-se informações no Centro de Ação Social (CAS), mais precisamente, com uma Assistente Social, qual possui um amplo conhecimento sobre o tema. Assim, por intermédio desta, de forma genérica e resumida, obteve-se conhecimento de como acontecem os repasses de recursos por parte do Município.

Dada essas explanações parte-se para o ponto central do estudo, qual seja, a busca por informações e, principalmente documentos sobre a efetiva transferência de recursos públicos para a manutenção dos Conselhos Tutelares no período de 2012 a 2016.

Em que pese tratar-se de informações públicas (orçamento público), destaca-se que, ao acessar o Portal da Transparência (instrumento de controle social que possibilita ao cidadão acompanhar tudo o que o Estado arrecada, bem como a aplicação detalhada desses recursos), não foi possível encontrar dados detalhados sobre a execução orçamentária do Governo Municipal de Ponta Grossa. Desta forma, houve a necessidade de dirigir-se até o prédio da Prefeitura do Município em busca de tais documentos. Então, tomou-se conhecimento de que, realmente, tais informações não foram publicadas no Portal da Transparência, inclusive, ao dirigir-se até a Câmara Municipal (qual tem o poder e o dever de fiscalizar as contas do Poder Executivo) para maiores detalhes sobre o assunto, a mesma informação foi repassada por dois Vereadores.

Assim, uma vez não ser possível ter acesso aos documentos via internet, por intermédio de um dos Procuradores do Município, foi encaminhado ofício ao Secretário Municipal de Gestão Financeira solicitando o relatório dos empenhos realizados em favor dos Conselhos Tutelares no período de 2012 a 2016. Não obstante, foi fornecido apenas o relatório dos empenhos referente aos anos de 2014 a 2016 (relatório fornecido pela Diretoria de Orçamento Público – DOP). Portanto, diferentemente do pretendido, será analisado a

sistemática de transferências dos recursos públicos pelo Município de Ponta Grossa aos Conselhos Tutelares no período de 2014 a 2016.

Destaca-se que o Conselho Tutelar é um dos mais importantes órgãos integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente estruturado no ECA ante o aspecto executivo das medidas. Diante disso, o problema que se apresenta é de que forma estão sendo realizados os repasses de recursos financeiros pelo Município de Ponta Grossa aos Conselhos Tutelares? Uma vez que é dever do município fornecer ao Conselho Tutelar condições mínimas e necessárias para seu regular funcionamento.

A principal hipótese a ser considerada no problema proposto é a insuficiência de transferência de recursos financeiros previstos na lei orçamentária destinados ao Conselho Tutelar, violando, portanto, o disposto no artigo 227 da Constituição Federal bem como o disposto no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Será abordado sobre as competências e atribuições do município no que tange aos direitos da criança e do adolescente, bem como, sobre os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e o sistema de financiamento. Por fim, será feita análise da previsão orçamentária do Município de Ponta Grossa no período de 2014 a 2016 para os Conselhos Tutelares, bem como, os valores efetivamente transferidos.

2 O MUNICÍPIO SUAS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES NO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Doutrina da Proteção Integral foi consagrada no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de garantir e ampliar os direitos sociais e individuais das crianças e adolescentes. Trouxe significativas alterações na forma de analisar, compreender e executar as demandas, na área da infância e juventude em todo o país. Tais mudanças contidas de forma expressa no artigo 227 da Constituição Federativa do Brasil (1988) e, efetivadas com maior intensidade, com a vigência da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA), foram fundamentais para um novo perfil social do sistema jurídico da população infanto-juvenil.

Para assegurar tais direitos, a Carta Constitucional descentralizou e estendeu a política assistencial. Atribuiu competências concorrentes aos membros da Federação, como também, reservou à União competência para dispor sobre as normas gerais e coordenação de programas assistenciais. Já aos Estados e Municípios (também às entidades beneficentes e de assistência social), atribuiu à execução dos referidos programas.

O novo e descentralizado parâmetro adotado, estabelece a necessidade de um conjunto de esforços entre órgãos governamentais e não-governamentais. Em especial, a forma com que o município deve atuar e quais as medidas que devem ser promovidas para uma efetiva política pública de atendimento na área da infância e juventude. Materializou-se, portanto, uma maior atuação na esfera municipal pela participação direta da comunidade através do Conselho Municipal de Direitos e do Conselho Tutelar.

Tanto a Lei Constitucional como a Lei Infraconstitucional estabelecem expressamente o dever do Estado, em todos os níveis governamentais, para com o pleno exercício de todos os direitos fundamentais por todas as crianças, adolescentes e jovens. Determinam aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de forma incondicional, integral e prioritária, o respeito e resguardo de todos esses direitos. Esta garantia de prioridade absoluta compreende, dentre outras, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude conforme o disposto no art. 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d” do ECA.

Entretanto, para que haja a implementação de uma satisfatória política pública, o município deverá realizar um planejamento estratégico a garantir e ampliar os direitos sociais e individuais das crianças e adolescentes, visando atender o objetivo da Doutrina da Proteção Integral. Ademais, a política pública de atendimento deve ser implementada através da união entre diversos setores da administração, e principalmente, da contribuição dos recursos públicos disponíveis no orçamento municipal.

3 OS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O SISTEMA DE FINANCIAMENTO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como uma das diretrizes da política de atendimento a participação da população, sendo por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204, inciso II).

Com o objetivo de materializar tal diretriz, o ECA determina a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente (art. 88, inciso II). Dentre outras atribuições, cabe a esses órgãos, não somente discutir, como também deliberar sobre as escolhas relacionadas à política de atendimento da infância e da adolescência. Uma vez definida tal escolha, desde que em conformidade com os critérios preestabelecidos, cabe ao Poder Executivo da respectiva esfera governamental, acolhe-la e principalmente cumpri-la, sob pena de responder administrativamente ou criminalmente.

Dentre as mais importantes inovações trazidas pelo ECA está a previsão do Conselho Tutelar. Conceituado em seu art. 131 como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos do público infanto-juvenil.

Sobre tal conceito, o órgão tem a missão de “representar a sociedade na salvaguarda dos direitos das crianças e dos adolescentes, naquelas questões que demandem medidas de cunho não jurisdicional”. (MACIEL, et al, 2016, p.532).

Desta forma, qualquer cidadão tem direito, bem como dever de fiscalizar, cobrar e contribuir para solução dos problemas que afetam as crianças e adolescentes em âmbito local. “A criação dos conselhos tutelares segue a tendência da democracia participativa prevista no art. 227, § 7º, da CF, com a participação direta da população em assuntos que lhe dizem diretamente respeito”. (ISHIDA, 2015, p. 340).

Destaca-se que o sistema de financiamento das políticas sociais voltadas para as crianças e adolescentes, compreende o Orçamento Público e os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA, também denominados Fundos da Infância e da Adolescência – FIA.

No que se refere ao sistema de financiamento dos Conselhos Tutelares, ponto central a ser discutido na pesquisa, está fundamentado no parágrafo único, artigo 134, do Estatuto. Tal dispositivo legal, expressa que constará da lei orçamentária municipal e do Distrito Federal (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar bem como à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares.

Isso significa, que o dever de fornecer condições suficientes e garantir uma estrutura adequada para o regular funcionamento do Conselho Tutelar é do Poder Executivo Municipal, ou seja, toda a responsabilidade de garantir os recursos necessários para criação e manutenção de tal órgão é do gestor do Município (Prefeito Municipal), sendo os recursos eventualmente existentes no Fundo da Infância e Adolescência um simples complemento àquele.

4 A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – O ORÇAMENTO MUNICIPAL E O CONSELHO TUTELAR

O presente estudo destina-se a análise da sistemática de transferência de recursos financeiros pelo Município de Ponta Grossa aos Conselhos Tutelares no período de 2012 a 2016. Tema de grande relevância para a família e para a sociedade pontagrossense, pois a busca pelo efetivo e integral cumprimento dos direitos da população infanto-juvenil “tem como verdadeiro pressuposto a incansável perseguição da adequação do orçamento público municipal

aos princípios jurídico-constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente” (DIGIÁCOMO, 2017, p. 11).

Entretanto, não foi possível obter os relatórios dos empenhos emitidos em favor de tais órgãos no período de 2012 e 2013, visto que os mesmos não foram publicados no Portal da Transparência e tão pouco fornecidos pela administração pública quando solicitados no decorrer da pesquisa. Portanto, serão apresentadas tão somente as tabelas referente aos valores previstos e transferidos nos anos de 2014 a 2016.

Importante ressaltar que o Município de Ponta Grossa conta com três Conselhos Tutelares, sendo o primeiro criado em 1992 (Conselho Leste), o segundo criado em 2002 (Conselho Oeste) e o terceiro criado em 2013 (Conselho Norte). Desse modo, passa a análise do orçamento público de cada um desses órgãos.

No que se refere aos valores expressos nas tabelas dos recursos públicos previstos para os Conselhos Tutelares nos anos de 2014, 2015 e 2016, cabe mencionar que foram extraídos dos demonstrativos anexos às leis orçamentárias do Município de Ponta Grossa (leis e demonstrativos divulgados no Portal da Transparência). Desta forma, segue abaixo, a tabela dos recursos públicos previstos no ano de 2014, bem como, a tabela dos empenhos emitidos em favor dos Conselhos para o mesmo período (empenhos fornecidos pelo DOP):

Tabela 1: Tabela dos recursos públicos previstos nas leis orçamentárias para os Conselhos Tutelares Leste, Oeste e Norte no ano de 2014 –Município de Ponta Grossa/PR. (Lei nº 11.615/13 – PPA; Lei nº 11.395/13 – LDO; Lei nº 11.614/13 – LOA).

LEIS	PPA	LDO	LOA
CT LESTE	R\$36.000,00	R\$100.000,00	R\$100.000,00
CT OESTE	R\$35.235,03	R\$100.000,00	R\$100.000,00
CT NORTE	R\$61.111,99	R\$100.000,00	R\$100.000,00
DESP. EX. ANT.	R\$51.577,00	R\$1.000,00	R\$1.000,00
TOTAL	R\$183.924,02	R\$301.000,00	R\$301.000,00

Tabela 2: Tabela dos empenhos emitidos no ano de 2014 para o Conselhos Leste, Oeste e Norte – Município de Ponta Grossa/PR.

CONSELHOS TUTELARES	TOTAL EMPENHADO LÍQUIDO
CT LESTE	R\$31.116,08
CT OESTE	R\$34.763,57
CT NORTE	R\$59.154,36
TOTAL	R\$125.034,01

Antes de analisar as tabelas acima, cumpre destacar que são três os tipos de despesas orçamentárias que podem ser classificadas como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA):

[...] a que possuía dotação específica do exercício já encerrado, mas que, por algum motivo, não foi empenhada na época própria; a decorrente de Restos a Pagar (RAP) que foram cancelados, mas que permanece o direito do credor (prescrição interrompida) em razão de o fornecedor já ter entregue o bem ou o serviço; e aquela decorrente de compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro correspondente, como uma obrigação de pagamento criada em virtude de lei. (CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2017).

Pois bem, fazendo uma análise da tabela dos recursos públicos previstos nas leis orçamentárias (tabela 1), nota-se que os valores previstos na LDO e na LOA não coincidem com os valores previstos no PPA, sendo neste, valores inferiores àqueles. Contudo, o objetivo do PPA é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Já a LDO seleciona dentre os programas e metas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento. E, por fim, a LOA prevê as receitas e fixa todas as despesas do governo.

Nesse sentido, se a LDO e a LOA previam o valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) para cada Conselho Tutelar, por certo que este deveria ser o valor executado, uma vez que, nesta última, necessariamente, também estava previsto todas as receitas para o Município. Ademais, ainda que tais receitas não fossem arrecadadas da forma prevista, ou seja, se não havia recursos para todas as despesas previstas, jamais poderá ser reduzido os valores previstos para o atendimento das políticas públicas na área infanto-juvenil, pois estes devem ser executados de forma prioritária e integral consoante determina o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Entretanto, os empenhos emitidos (tabela 2) durante o exercício de 2014 foram: em favor do Conselho Leste o valor de R\$31.116,08 (trinta e um mil, cento e dezesseis reais e oito centavos), para o Conselho Oeste o valor de R\$34.763,57 (trinta e quatro mil, setecentos e sessenta e três reais e cinquenta e sete centavos) e para o Conselho Norte o valor de R\$59.154,36 (cinquenta e nove mil, cento e cinquenta e quatro reais e trinta e seis centavos), atingindo o total de R\$125.034,01 (cento e vinte e cinco mil, trinta e quatro reais e um centavo).

Assim, ao visualizar os valores previstos nas leis orçamentárias (LDO e LOA), incluindo o valor das despesas do exercício anterior, deixou-se de executar o total de R\$175.965,99 (cento e setenta e cinco mil, novecentos e sessenta e cinco reais e noventa e nove centavos) em favor dos Conselhos Tutelares, o que significa o não cumprimento do Princípio da Prioridade Absoluta, uma vez que, a garantia de prioridade compreende a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas, bem como, a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Concluído a análise referente ao ano de 2014, passa a analisar o orçamento público de Ponta Grossa e a política de proteção na área infanto-juvenil no ano de 2015. Para tanto, segue abaixo a tabela dos valores previstos para os Conselhos Tutelares, bem como, na sequência, a tabela dos empenhos emitidos em favor desses órgãos para o mesmo período:

Tabela 3: Tabela dos recursos públicos previstos nas leis orçamentárias para os Conselhos Tutelares Leste, Oeste e Norte no ano de 2015 – Município de Ponta Grossa/PR. (Lei nº 11.615/13 – PPA; Lei nº 11.869/14 – LDO; Lei nº 12.038/14 – LOA).

LEIS	PPA	LDO	LOA
CT LESTE	R\$76.000,00	R\$76.000,00	R\$76.000,00
CT OESTE	R\$76.000,00	R\$76.000,00	R\$76.000,00
CT NORTE	R\$76.000,00	R\$76.000,00	R\$76.000,00
DESP. EX. ANT.	R\$1.000,00	R\$1.000,00	R\$1.000,00
TOTAL	R\$229.000,00	R\$229.000,00	R\$229.000,00

Tabela 4: Tabela dos empenhos emitidos no ano de 2015 para os Conselhos Tutelares: Leste, Oeste e Norte – Município de Ponta Grossa/PR.

CONSELHOS TUTELARES	TOTAL EMPENHADO LÍQUIDO
CT LESTE	R\$21.219,96
CT OESTE	R\$45.407,85
CT NORTE	R\$30.096,40
TOTAL	R\$96.724,21

É possível observar que os valores previstos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentária, bem como, na Lei Orçamentária Anual (tabela 3) para cada Conselho Tutelar (Leste, Oeste e Norte) no ano de 2015 foi de R\$76.000,00 (setenta e seis mil reais), ou seja, incluindo o valor de R\$1.000,00 (um mil reais) referente às despesas de exercícios anteriores (DEA), a previsão total foi de R\$229.000,00 (duzentos e vinte e nove mil reais).

Contudo, no que se refere ao total dos empenhos emitidos (tabela 4) para o Conselho Leste foi de R\$21.219,96 (vinte e um mil, duzentos e dezenove reais e noventa e seis centavos), para o Conselho Oeste foi de R\$45.407,85 (quarenta e cinco mil, quatrocentos e sete reais e oitenta e cinco centavos) e para o Conselho Norte foi de R\$30.096,40 (trinta mil, noventa e seis reais e quarenta centavos), atingindo o total de R\$96.724,21 (noventa e seis mil, setecentos e vinte e quatro reais e vinte um centavos).

Conclui-se, portanto, que no exercício de 2015, deixou-se de executar (empenhar) o total de R\$132.275,79 (cento e trinta e dois mil, duzentos e setenta e cinco reais e setenta e nove

centavos) dos valores previstos na lei orçamentária em favor dos Conselhos Tutelares. Desta forma, no que tange o ano de 2015, o Município de Ponta Grossa mais uma vez não cumpriu com a determinação imposta no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por conseguinte, passa a analisar o orçamento público de Ponta Grossa e a política de proteção às crianças e adolescentes no ano de 2016. Assim, segue abaixo a tabela dos recursos públicos previstos nas leis orçamentárias do referido Município para os Conselhos Tutelares e a tabela dos empenhos emitidos em favor desses órgãos para o mesmo período:

Tabela 5: Tabela dos recursos públicos previstos nas leis orçamentárias para os Conselhos Tutelares Leste, Oeste e Norte no ano de 2016 – Município de Ponta Grossa/PR. (Lei nº 11.615/13 – PPA; Lei nº 12.236/15 – LDO; Lei nº 12.424/15 – LOA).

LEIS	PPA	LDO	LOA
CT LESTE	R\$80.560,00	R\$80.560,00	-
CT OESTE	R\$80.560,00	R\$80.560,00	-
CT NORTE	R\$80.560,00	R\$80.560,00	-
DESP. EX. ANT.	R\$1.000,00	R\$1.000,00	-
TOTAL	R\$242.680,00	R\$242.680,00	-

Tabela 6: Tabela dos empenhos emitidos no ano de 2016 para o Conselhos Leste, Oeste e Norte – Município de Ponta Grossa/PR.

CONSELHOS TUTELARES	TOTAL EMPENHADO LÍQUIDO
CT LESTE	R\$25.369,34
CT OESTE	R\$39.125,34
CT NORTE	R\$23.532,98
TOTAL	R\$88.027,66

Antes de analisar os valores expostos nas tabelas acima, cabe ressaltar a ausência de vários anexos à Lei nº 12.424, de 30/12/2015 (LOA) sendo um deles o demonstrativo da Despesa por Funções, qual expõe o valor total previsto para cada unidade orçamentária. Em que pese o Quadro do Detalhamento da Despesa estar anexo à lei citada, neste não consta o valor total previsto para cada unidade orçamentária, motivo pelo qual não foi exposto na tabela acima os valores previstos na LOA para o ano de 2016.

Pois bem, foi previsto nas leis orçamentárias PPA e LDO para cada Conselho Tutelar (tabela 5) o montante de R\$80.560,00 (oitenta mil e quinhentos e sessenta reais). Incluindo as despesas de exercícios anteriores, totalizando o montante de R\$242.680,00 (duzentos e quarenta e dois mil, seiscentos e oitenta reais). Contudo, os valores empenhados em favor dos

Conselhos Tutelares (tabela 6), mais uma vez, foram inferiores em relação aos valores previstos no orçamento.

Para o Conselho Leste foram emitidos empenhos no total de R\$25.369,34 (vinte e cinco mil, trezentos e sessenta e nove reais e trinta e quatro centavos), para o Conselho Oeste o total de R\$39.125,34 (trinta e nove mil, cento e vinte e cinco reais e trinta e quatro centavos) e para o Conselho Norte o total de R\$23.532,98 (vinte e três mil, quinhentos e trinta e dois reais e noventa e oito centavos), atingindo o total de R\$88.027,66 (oitenta e oito mil, vinte e sete reais e sessenta e seis centavos).

Conclui-se, portanto, que no exercício de 2016, deixou-se de executar o valor total de R\$154.652,34 (cento e cinquenta e quatro mil, seiscentos e cinquenta e dois reais e trinta e quatro centavos) dos valores previstos na lei orçamentária em favor dos Conselhos Tutelares. Desta forma, quanto ao ano de 2016, o Município de Ponta Grossa, novamente, não cumpriu com o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ante todo o exposto referente ao orçamento do Município de Ponta Grossa e a política de proteção às crianças e adolescentes no período de 2012 a 2016, imprescindível discorrer sobre algumas considerações para melhor entendimento e resolução do presente estudo.

4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DADOS ENCONTRADOS

O Município de Ponta Grossa, conforme abordado em momento anterior, deixou de publicar no Portal da Transparência, informações referentes às transferências de recursos financeiros aos Conselhos Tutelares no período de 2012 a 2016.

Sobre tal omissão da administração pública, importante destacar que a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei da Transparência) traz procedimentos para assegurar o direito fundamental de acesso à informação. O art. 6º, inciso I, determina que os órgãos e entidades do poder público devem assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. Compreende, entre outros, os direitos de obter informação pertinente à utilização de recursos públicos (art. 7º, inciso VI). Ainda, é dever dos órgãos e entidades públicas em promover no mínimo, independentemente de requerimentos, a divulgação das informações referentes aos registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros (art. 8º, §1º, inciso II).

Ao observar os dispositivos legais acima, nota-se claramente que o Município de Ponta Grossa não cumpriu com a determinação imposta pela Lei da Transparência, pois não foram divulgadas as informações referente às transferências dos recursos financeiros aos Conselhos

Tutelares no período de 2012 a 2016. Ademais, ainda que solicitado tais documentos, conforme já mencionado, estes não foram fornecidos integralmente, ou seja, não foi possível ter acesso aos repasses referentes aos anos de 2012 e 2013. Destaca-se, ainda, consoante o disposto no art. 227 da CF/88 e no art. 4º do ECA, o dever de todos assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais da população infanto-juvenil, inclusive e principalmente, quanto a destinação privilegiada de recursos públicos. Portanto, considera-se a divulgação e acesso a tais informações de interesse de toda a sociedade.

Outro ponto importante a ser considerado no presente estudo é quanto aos valores previstos no orçamento municipal e aos valores empenhados em favor dos Conselhos Tutelares. Conforme pode ser observado nas tabelas expostas na pesquisa, tais valores variam de órgão para órgão, ou seja, há valores maiores e menores para um mesmo exercício. Isto se deve ao fato de que cada Conselho Tutelar possui suas próprias despesas.

Desse modo, cabe à respectiva equipe administrativa assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária (art. 136, inciso IX do ECA). Todavia, destaca-se que nem sempre tal equipe busca de forma eficiente atender as necessidades do órgão, seja por falta de conhecimento ou ainda, por falta do próprio interesse. Portanto, ainda que o Poder Executivo destine de forma integral e prioritária todos os recursos previstos no orçamento público, estes não serão suficientes nos casos em que a equipe administrativa do Conselho Tutelar não solicitar todas as despesas para melhor atender as necessidades e demandas do órgão.

Quanto à execução do orçamento, importante novamente frisar, a burocracia existente para a realização e efetivação do pedido de compras de materiais para o funcionamento do órgão, sendo também, esta, um dos motivos para a não realização integral da dotação orçamentária. Embora haja eficiência por parte do Conselho Tutelar na busca pela execução integral do orçamento (o que às vezes isso não ocorre), esta não é concretizada devido à dificuldade e demora na realização e conclusão do processo licitatório.

Isto posto, imprescindível destacar que, ainda que a equipe do órgão não exerça sua função de modo eficiente, a responsabilidade recai sobre o próprio Poder Executivo, pois cabe a este garantir quadro de equipe administrativa permanente, com perfil adequado às especificidades das atribuições do Conselho Tutelar conforme dispõe o art. 4º, parágrafo 4º, da Resolução 170 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Outra consideração que merece destaque, é referente ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA. Em que pese um determinado Município manter alta captação de recursos para este Fundo, estes ficarão vedados para quaisquer fins que não sejam

destinados à formação e à qualificação funcional dos Conselheiros Tutelares conforme o disposto no art. 4º, parágrafo 6º, da Resolução mencionada acima.

Sobre o tema, necessário ressaltar que:

Os recursos do Fundo Especial para a Infância e Adolescência não podem ser utilizados para manutenção dos órgãos públicos encarregados da proteção e atendimento de crianças e adolescentes, aí compreendidos o Conselho Tutelar e o próprio Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, o que deverá ficar a cargo do orçamento das Secretarias e/ou Departamentos aos quais estiverem aqueles vinculados. (DIGIÁCOMO, 2017).

Desta forma, qualquer alegação por parte da administração pública, no sentido de que há emissão de empenhos suficientes para o FIA e, portanto, não há necessidade de destinar maiores recursos aos Conselhos Tutelares, não merece prosperar. Tão pouco, é justificável, pois é dever do Município fornecer condições mínimas e necessárias para seu regular funcionamento, de modo à melhor atender os direitos fundamentais e princípios que protegem as crianças e os adolescentes consoante o disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

5. CONCLUSÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade em assegurar, com prioridade absoluta, os direitos das crianças e adolescentes foi diluída solidariamente entre a família, a comunidade e o poder público, principalmente o municipal, qual tem o dever de instituir uma verdadeira política de atendimento ao público infanto-juvenil. Esta garantia de prioridade compreende, dentre outras, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude conforme o disposto no art. 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d” do ECA.

Não obstante, ao analisar a previsão e execução dos recursos públicos destinados aos Conselhos Tutelares do Município de Ponta Grossa no período de 2014 a 2016, a hipótese considerada no presente estudo, qual seja, insuficiência de transferência de tais recursos, foi confirmada, o que significa uma verdadeira afronta aos Princípios da Proteção Integral e da Prioridade Absoluta.

Imprescindível frisar algumas considerações fundamentais para melhor compreender a respeito do período citado, bem como, a respeito de algumas falhas encontradas durante o

decorrer do estudo no que tange ao sistema relacionado à proteção das crianças e adolescentes e que, indiscutivelmente, merecem uma análise mais aprofundada, mediante técnicas observacionais e com a utilização de questionários para a coleta de dados.

O objetivo da presente pesquisa consistia na análise da sistemática de transferência de recursos financeiros pelo Município de Ponta Grossa aos Conselhos Tutelares no período de 2012 a 2016. Ocorre que, devido à ausência de publicação no Portal da Transparência das informações referentes ao registro de repasse desses recursos, não foi possível ter acesso via internet dos valores efetivamente transferidos. Desta forma, tornou-se necessário encaminhar ofício à administração pública solicitando tais informações. Todavia, foram fornecidos, tão somente, os repasses referentes aos anos de 2014 a 2016, portanto, o Poder Executivo do Município de Ponta Grossa não cumpriu com a determinação imposta na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei da Transparência.

Outro ponto que merece uma análise mais detalhada é que nem sempre a equipe administrativa do Conselho Tutelar busca de forma eficiente atender as necessidades do Órgão ao assessorar o poder Executivo na elaboração da lei orçamentária, bem como, ao formular pedidos de compra ou manutenção de materiais. Desse modo, uma vez confirmado a insuficiência de recursos financeiros destinados aos três Conselhos Tutelares de Ponta Grossa, esta pode também ter ocorrido pela ausência de conhecimento, ou ainda, interesse da respectiva equipe administrativa. Destaca-se que tal fato não isenta o Poder Executivo de responsabilidade, posto que este tem o dever de garantir quadro de equipe administrativa permanente, com perfil adequado às especificidades das atribuições do Conselho Tutelar.

Outro ponto que merece destaque é referente aos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA). Estes recursos são vedados para quaisquer fins que não sejam destinados à formação e à qualificação funcional dos Conselheiros Tutelares. Portanto, importante investigar com que frequência isto ocorre no Município, uma vez que é imprescindível para dar efetividade ao exercício da função.

Diante todo o exposto na presente pesquisa, conclui-se que há uma urgente necessidade de rever, modificar e, acima de tudo, fiscalizar a forma como está sendo realizada a sistemática de transferência de recursos públicos pelos municípios brasileiros aos Conselhos Tutelares, pois, somente assim, em respeito aos Princípios da Proteção Integral e da Prioridade Absoluta, ambos consagrados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, haverá uma verdadeira e efetiva política de atendimento voltada à área da infância e juventude.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 11 de Setembro de 2017.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em 11 de Setembro de 2017.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 10 de Maio de 2017.

_____. **Lei nº 11.395, de 16 de julho de 2013**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para a Elaboração dos Orçamentos do Município para o Exercício de 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2013/1140/11395/lei-ordinaria-n-11395-2013-dispoe-sobre-as-diretrizes-orcamentarias-para-a-elaboracao-dos-orcamentos-do-municipio-para-o-exercicio-de-2014>>. Acesso em 25 de Abril de 2017.

_____. **Lei nº 11.614, de 18 de dezembro de 2013**. Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o Exercício de 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2013/1162/11614/lei-ordinaria-n-11614-2013-estabelece-o-orcamento-geral-do-municipio-de-ponta-grossa-para-o-exercicio-de-2014>>. Acesso em 25 de Abril de 2017.

_____. **Lei nº 11.615, de 18 de dezembro de 2013**. Institui o Plano Plurianual do Município de Ponta Grossa para o Quadriênio 2014/2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2013/1161/11615/lei-ordinaria-n-11615-2013-este-ato-ainda-nao-esta-disponivel-no-sistema>>. Acesso em 25 de Abril de 2017.

_____. **Lei nº 11.869, de 24 de julho de 2014**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para a Elaboração dos Orçamentos do Município para o Exercício de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2014/1186/11869/lei-ordinaria-n-11869-2014-dispoe-sobre-as-diretrizes-orcamentarias-para-a-elaboracao-dos-orcamentos-do-municipio-para-o-exercicio-de-2015>>. Acesso em 25 de Abril de 2017.

_____. **Lei nº 12.038, de 18 de dezembro de 2014**. Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o Exercício de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2014/1204/12038/lei-ordinaria-n-12038-2014-estabelece-o-orcamento-geral-do-municipio-de-ponta-grossa-para-o-exercicio-de-2015-r-718377223-88>>. Acesso em 25 de Abril de 2017.

_____**Lei nº 12.236, de 15 de julho de 2015.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para a Elaboração dos Orçamentos do Município para o Exercício de 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2015/1223/12236/lei-ordinaria-n-12236-2015-dispoe-sobre-as-diretrizes-orcamentarias-para-a-elaboracao-dos-orcamentos-do-municipio-para-o-exercicio-de-2016>>. Acesso em 25 de Abril de 2017.

_____**Lei nº 12.424, de 30 de dezembro de 2015.** Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o Exercício de 2016. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2015/1243/12424/lei-ordinaria-n-12424-2015-estabelece-o-orcamento-geral-do-municipio-de-ponta-grossa-para-o-exercicio-de-2016>>. Acesso em 25 de Abril de 2017.

_____**Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014.** Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-170.pdf>>. Acesso em 03 de Maio de 2017.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-orienta-dotacao-orcamentaria-especifica-em-2017-para-reconhecimento-das-despesas-de-exercicios-anteriores-dea>>. Acesso em 16 de Outubro de 2017.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O Conselho Tutelar e o orçamento público.** Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Conselho_Tutelar_e_orcamento_publico.pdf>. Acesso em 27 de Setembro de 2017.

_____**O Fundo Especial para a Infância e Adolescência FIA e o orçamento público.** Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=313>>. Acesso em 03 de Setembro de 2017.

ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** 16ª Edição, São Paulo: Editora Atlas S.A. 2015.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.), et al. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente.** 9ª Edição, São Paulo: Editora Saraiva. 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://transparencia.pontagrossa.pr.gov.br/>>. Acesso em 20 de abril de 2017.