Mariana Bazzo

MANUAL DE FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O princípio constitucional da prioridade absoluta de crianças e de adolescentes no âmbito do orçamento público brasileiro

2027

EDITORA *Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

1

A TEORIA GERAL DOS PRINCÍPIOS E A NATUREZA DE REGRA/PRINCÍPIO DO ART. 227 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1. DEFINIÇÃO DE ACORDO COM A DOUTRINA CONTEMPORÂNEA

Princípios são trazidos, de maneira bastante genérica, como normas jurídicas fundamentais para a solução de questões controvertidas que consagram os valores éticos e morais vigentes na sociedade. Com o avanço significativo dos estudos sobre princípios no cenário contemporâneo, estes passam a assumir papel central na aplicação do Direito:

> O conceito de princípio jurídico, a partir de meados do século XX até os dias atuais, ensejou grandes estudos e reflexões no âmbito da Teoria do Direito. Autores como Joseph Esser, Jean Boulanger, Jerzy Wroblewski, Ronald Dworkin, Karl Engisch, Whilhelm Canaris, Genaro Carrió, entre outros, proclamaram a normatividade dos princípios em bases teóricas, dogmáticas e metodológicas muito superiores às das teses até então consagradas, que defendiam uma mera posição subsidiária, numa auxiliar função integrativa de aplicação do Direito. Foi, porém, no Direito Constitucional que essa tendência ganhou prestígio e estabeleceu aprofundadas e consequentes reflexões com autores como Vezio Crisafulli, Robert Alexy, Eduardo Garcia de Enterria, José Joaquim Gomes Canotilho, entre outros[1].

Após longo debate que perpassou o jusnaturalismo, com a ideia de princípio como mera sugestão moral, e o positivismo, que o trouxe como meramente

1. ESPINDOLA, Ruy Samuel. *Conceitos de princípios constitucionais.* Elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999. p. 27.

postulado jurídico de Humberto ÁVILA já descrita em tópico anterior, exemplificada por SARMENTO e SOUZA NETO:

> Veja-se agora outro caso, igualmente típico, de postulado normativo: a supremacia da Constituição. Esta metanorma atua como uma espécie de pressuposto lógico para a operação de toda a Constituição, e, mais especificamente, lida com conflitos normativos, dirimindo as colisões entre normas constitucionais e infraconstitucionais. Apesar de chamado muitas vezes de "princípio" da supremacia da Constituição – provavelmente pela sua inequívoca relevância – o modo de aplicação da supremacia é o de uma regra, pois ela gera comandos definitivos, e não imperativos *prima facie*. Em outras palavras, se uma norma infraconstitucional viola a Constituição, será sempre esta e não aquela a que deve prevalecer[60].

É no próprio texto constitucional que se prevê, no art. 227, de forma explícita e literal, a solução de **absoluta** prioridade desses direitos sobre outros, inclusive dispostos como regras ou princípios no mesmo texto constitucional, revelando aquilo que também se diz "natural" no neoconstitucionalismo, que é a colisão entre as próprias normas constitucionais. Após a dissertação dos tópicos anteriores, em que se buscou a diferença entre regras e princípios, merecem destaque as possíveis tentativas de solução expostas na doutrina acerca de conflitos entre essas espécies de normas no âmbito constitucional:

> O fenômeno da colisão entre normas constitucionais não é incomum, sobretudo no quadro de constituições extensas, de natureza compromissória, e compostas por muitos preceitos positivados em linguagem aberta. Com efeito, a extensão da Constituição amplia a possibilidade de conflitos, pois quanto mais normas existirem, maior é a possibilidade de que haja tensão entre elas. A natureza aberta da linguagem constitucional também caminha na mesma direção, por multiplicar os riscos de que uma mesma hipótese fática possa ser enquadrada, simultaneamente, no campo de incidência de normas diferentes, que apontem soluções distintas para o caso. O caráter compromissório da Constituição tem o mesmo efeito, já que a presença na ordem constitucional de

60. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional*, cit., p. 393.

2

PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PRIORIDADE ABSOLUTA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO

2.1. CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS E A DOUTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL

2.1.1. Breve histórico da concepção da infância da Antiguidade à Idade Moderna

Na Grécia Antiga, crianças não eram consideradas sujeitos e sim verdadeiros objetos que poderiam traduzir-se em utilidade para a sociedade e para o Estado, sendo comuns relatos sobre completa rejeição e omissão social diante de suas vulnerabilidades inerentes. Com base na obra *Vidas*, de PLUTARCO, as palavras para referir crianças e jovens demonstram, no estudo de SOARES, que:

> (...) entre os Espartanos, a boa constituição e a robustez do recém-nascido eram requisitos determinantes para garantir a sobrevivência do mesmo (Lyc. 16. 1). O conselho de anciãos que decidia sobre o direito à vida da criança determinava a exposição precisamente com base nesse critério físico. Um bebé que fosse "indesejado e deficiente" (ἀγεννὲς καὶ ἄμορφον idem, 16. 2) estava, à partida, condenado a morrer (...)[1].

1. SOARES, Carmen. *Crianças e jovens nas vidas de Plutarco*. Coimbra: Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos, 2011. Colecção *Autores Gregos e Latinos. Série Ensaios*. Disponível em: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/44464/1/criancas_e_jovens.pdf. Acesso em: 9 jun. 2025. p. 31.

3

CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) NO BRASIL

3.1. CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA COMO SUBSISTEMA DA CONSTITUIÇÃO TOTAL: ELEMENTOS CARACTERIZADORES

Constituição, neste trabalho, é o conceito que designa o sistema de regras e princípios jurídicos[1] que, emanados da vontade popular manifestada como Poder Constituinte[2], ostentam supremacia substancial e formal[3] sobre as demais normas jurídicas, disciplinando, em geral, os temas que se consideram mais relevantes para a pessoa humana e para a vida em sociedade[4]. Abrange, assim, os valores e objetivos reitores da comunidade política[5], a organização do exercício do poder em bases legítimas[6], bem como normas que prevejam

1. Sobre os conceitos de princípios e regras, cf. o Capítulo 1 desta tese.
2. Poder constituinte é o poder, cujo titular é o povo, de fazer ou alterar uma Constituição. Tem-se, no primeiro caso, a definição de poder constituinte originário, ao passo que no segundo fala-se de poder constituinte derivado, que pode dar origem a emendas constitucionais de reforma ou revisão constitucional (poder constituinte derivado de reforma ou revisão) ou à estipulação de constituições subnacionais (poder constituinte derivado decorrente). Sobre o ponto, com notas críticas, cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Direito constitucional:* teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. p. 241-338.
3. Enquanto a supremacia formal, viabilizada pela rigidez constitucional, significa que as normas constitucionais são hierarquicamente superiores às demais normas jurídicas, a supremacia substancial revela que a Constituição é reconhecida como pacto fundamente e as decisões nela consagradas disciplinam questões essenciais para o exercício do poder em sociedade. Nessa linha, cf. SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2021. p. 42.
4. A dignidade do indivíduo está no cerne do constitucionalismo atual, mas não se deve perder de vista que a Constituição é também um pacto social e, nessa dimensão, também busca equacionar a vida em seu aspecto coletivo. Cf. SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*, cit., p. 33-34.
5. Nessa linha, SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 44. ed. São Paulo: Juspodivm; Malheiros, 2022. p. 45.
6. Por exemplo, com separação de poderes e mediante participação popular democrática. SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*, cit., p. 33, 38-39.

4

CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORÇAMENTO PÚBLICO

4.1. SISTEMA DE FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS GERAIS E PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS

"A importância do Direito Financeiro se mostra presente e cresce a cada dia ao ficarem claras as tensões decorrentes da falta de recursos para atender as necessidades públicas e assegurar os direitos previstos em nossa Constituição."[1] O estudo do Direito Financeiro não deve restringir-se a uma compreensão puramente procedimental, mas sim considerar sua dimensão finalística, orientada à concretização de objetivos públicos por meio de conteúdos materiais específicos: "No Brasil, essa finalidade, e esse conteúdo constam dos fundamentos (art. 1º) e dos objetivos fundamentais (art. 3º) da Constituição"[2]. Conforme já apontado no capítulo anterior, TORRES[3] vê a Constituição Financeira como o estágio mais evoluído do Direito Financeiro e como instrumento de segurança jurídica e de preservação dos **direitos fundamentais** na atuação dos órgãos do Estado ao longo de toda a sua atividade financeira. No presente trabalho, portanto, o orçamento é entendido de maneira ampla, como bem define OLIVEIRA[4], não como lei formal nem material (geral e abstrata) e sim como **lei específica determinada a garantir direitos fundamentais**. "As necessidades da Administração Pública, aliadas ao desenvolvimento das técnicas orçamentárias, foram aos poucos modificando

1. CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério:* a luta continua. [S.l: s.n.], 2018. p. 9. Disponível em: https://bdpi.usp.br/item/002891317. Acesso em: 4 out. 2019.
2. SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 81.
3. TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*. São Paulo: RT, 2014. p. 106.
4. OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro.* 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

A mesma autora sintetiza:

> **a) promoção de direitos**: garantir o acesso aos direitos fundamentais, criando e fortalecendo políticas públicas e programas sociais, com foco na liberdade, dignidade e desenvolvimento integral. Opera com a materialização do princípio da prioridade absoluta, ao transformar direitos em ações concretas e efetivas.
>
> **b) defesa de direitos**: remete ao conjunto de ações, estruturas e instituições destinadas a garantir a proteção jurídica, administrativa e judicial desses direitos. Está vinculado à efetivação do acesso à justiça e à proteção legal, assegurando que eventuais violações sejam prevenidas, combatidas e reparadas.
>
> **c) controle de direitos**: monitorar, avaliar e fiscalizar políticas e programas, garantindo eficácia, transparência e conformidade com os princípios constitucionais.
>
> **d) instituição de direitos**: desenvolver e implementar leis, políticas e regulamentos para assegurar a proteção integral e a prioridade absoluta dos direitos.
>
> **e) disseminação de direitos**: promover o conhecimento e engajamento em torno dos direitos, sensibilizando a sociedade, capacitando agentes públicos e fortalecendo a cultura de proteção integral.
>
> **f) financiamento de direitos**: garantir a sustentabilidade das políticas por meio da mobilização, alocação, execução e monitoramento de recursos financeiros necessários para implementar programas e ações, respeitando a destinação privilegiada prevista no art. 4º do ECA[21].

E conclui que "os eixos do SGDCA fornecem um marco operacional e estratégico que orienta o planejamento e a gestão de recursos, desde a organização da política de proteção integral **até o seu efetivo financiamento**"[22].

Conforme já analisado no capítulo anterior, o Brasil adota formalmente o modelo de orçamento-programa, conforme previsto na Lei n. 4.320/64[23], no

21. VEIGA, Karine Tomaz. Financiamento da proteção integral de crianças e adolescentes, cit., p. 22 e ss.

22. VEIGA, Karine Tomaz. Financiamento da proteção integral de crianças e adolescentes, cit., p. 22 e ss.

23. BRASIL. *Lei n. 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: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

Decreto-lei n. 200/67[24] e no Decreto n. 2.829/98[25]. Além disso, consagra o Federalismo como forma de Estado, cláusula pétrea expressamente consagrada nos arts. 1º e 18 da Constituição da República de 1988.

Esse arranjo institucional configura um federalismo fiscal de caráter cooperativo, no qual a União, além de estabelecer normas gerais, exerce papel ativo na redistribuição de receitas aos demais entes federativos. Assim, o federalismo brasileiro transcende a mera divisão de competências, envolvendo também a autonomia política, administrativa e financeira dos entes federados, sua participação nos processos decisórios da União, a rigidez constitucional na definição das competências, a estrutura bicameral do Congresso Nacional, a presença de uma corte constitucional e a previsão de instrumentos jurídicos de intervenção federal. Esses diversos elementos articulam-se com o sistema tributário e financeiro nacional, demonstrando a estreita interdependência entre as normas constitucionais que regem a tributação e aquelas que disciplinam o financiamento estatal, com vistas à concretização do pacto federativo.

O pacto federativo brasileiro tem como fundamento o princípio da solidariedade, orientando-se pelos objetivos constitucionais fundamentais da República, entre os quais se destacam a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades regionais e sociais e a promoção do desenvolvimento nacional, conforme disposto nos arts. 3º e 43 da Constituição Federal[26]. Nessa perspectiva, a cooperação entre os entes federativos pressupõe que todos, observando as normas gerais de direito financeiro, elaborem suas leis orçamentárias com base em instrumentos de planejamento que possibilitem a concretização de metas previamente estabelecidas.

No mais, embora a decisão orçamentária seja, em sua essência, de natureza política, conforme já visto no capítulo anterior, ela está sujeita a diversos condicionamentos legais e constitucionais, tais como a exigência de que a lei orçamentária anual esteja vinculada a um anexo de metas fiscais e riscos fiscais, bem como em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), em todos os níveis da Federação.

---

24. BRASIL. *Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.* Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

25. BRASIL. *Decreto n. 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: seção 1, Brasília, DF, 30 out. 1998.

26. BRASIL. *Constituição (1988).* Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

> III – programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
>
> IV – programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;
>
> V – desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente; e
>
> VI – ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente[132].

Além disso, veda-se expressamente no art. 16 a utilização dos recursos para: transferências sem deliberação do Conselho; custeio do funcionamento e manutenção do Conselho Tutelar e dos Conselhos de Direitos; financiamento continuado de políticas públicas sociais básicas que possuam fundo específico; e investimentos em imóveis públicos ou privados, mesmo que destinados exclusivamente à política da infância e da adolescência.

Conforme a interpretação mais consistente indicada pelo Guia orientativo do Conselho Nacional do Ministério Público, a análise conjunta dos dispositivos legais mencionados com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em sua redação atual, evidencia que o Conanda manifestou de forma expressa a necessidade de destinar recursos ao acolhimento sob a modalidade de guarda. Todavia, não contemplou de maneira explícita a primeira infância nem o Sinase, o que se justifica pelo fato de a resolução ser anterior às alterações posteriores introduzidas no Estatuto.

Considerando que não compete à União a execução direta de políticas públicas voltadas à infância e à adolescência – sob pena de violação ao princípio constitucional da descentralização político-administrativa e ao princípio da municipalização consagrados no ECA –, o Conanda definiu o objeto do Fundo Nacional de maneira a ajustá-lo à função administrativa da União, restrita à coordenação da política de atendimento.

---

132. BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Resolução n. 137, de 21 de janeiro de 2010*, cit., p. 97-98.

De igual modo, analisando-se o art. 16, parágrafo único, à luz da Constituição, constata-se que o Conanda seguiu a orientação doutrinária predominante e definiu expressamente a vedação de utilização dos recursos do Fundo Nacional para: (a) custeio dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos de Direitos; e (b) financiamento de políticas sociais setoriais básicas já providas de fundo específico[133].

E ainda, o CNMP ressalta que a Resolução do Conanda não vincula os demais entes federados:

> O próprio art. 1º da resolução nos lembra que, para os demais entes, o Conanda apenas estabelece parâmetros e referenciais. Vale ressaltar, ainda, que, para os municípios, os arts. 15 e 16 da Resolução não se adéquam sequer como parâmetros. Diante do princípio da municipalização, mais se adequa aos fundos municipais a execução de políticas públicas robustas de enfrentamento aos grandes problemas locais que fragilizam os direitos fundamentais. Sem negar a importância de pesquisas, capacitações e campanhas, melhor mesmo que contem com o aporte do Conselho Nacional, como órgão coordenador. (...) Na mesma linha, a vedação apriorística de utilização das verbas do fundo para determinadas políticas públicas poderia esvaziar, por completo, a razão de ser das multas aplicadas em ações civis públicas junto às Varas da Infância e Juventude diante da omissão do Poder Executivo, necessariamente revertidas aos fundos (art. 214 do Estatuto). Imagine-se, a título de exemplo, ação civil pública para assegurar insumos básicos para o funcionamento do Conselho Tutelar ou a adequação de uma instituição de acolhimento. **Se um município distraído copia a resolução do Conanda sem atentar para sua inadequação à esfera local, as multas judicialmente aplicadas sequer poderiam ser utilizadas para a efetivação da tutela específica ou obtenção de resultado prático equivalente ao objeto da ação. Desse modo, mesmo diante da Resolução n. 137/10 do Conanda, Conselhos de Direitos de estados e municípios permanecem livres para exercer seu papel de gestores de seus próprios fundos, aplicando seus recursos nas políticas de atendimento de direitos de crianças e adolescentes que entenderem adequadas, respeitadas apenas as competências legislativas e administrativas de cada ente e as despesas**

133. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Orientações sobre orçamento e fundos dos direitos da criança e do adolescente*, cit., p. 117.

5

CONCLUSÃO

A presente tese partiu da constatação de que o art. 227 da Constituição Federal de 1988 não se limita a enunciar uma diretriz de política pública, mas institui, em favor de crianças e adolescentes, um mandamento de precedência qualificada cuja densidade jurídica não se esgota no plano declaratório dos direitos fundamentais. Ao contrário, projeta-se de maneira direta, vinculante e estruturante sobre a atividade financeira do Estado, incidindo sobre todo o ciclo orçamentário – elaboração, aprovação, execução e controle – e condicionando os deveres concretos que dele decorrem para os entes federativos, inclusive em contextos de restrição fiscal.

A premissa adotada desde a formulação do problema de pesquisa foi a de que o orçamento público, enquanto expressão institucional das prioridades estatais, deve refletir de forma identificável a prioridade absoluta consagrada no art. 227. Isso implica sua manifestação na estrutura das receitas, na fixação das despesas e na execução financeira, sob pena de esvaziamento de seu conteúdo normativo. Nesse sentido, a prioridade absoluta não apenas orienta a formulação de políticas públicas, mas condiciona a própria arquitetura das decisões orçamentárias.

A hipótese central foi confirmada ao longo da investigação. Sustentou-se, sobretudo com base na teoria dos princípios de Robert Alexy e nas contribuições de Hartung, que o art. 227 consubstancia norma de estrutura complexa, operando simultaneamente como regra definitiva, em determinados contextos, e como princípio dotado de elevado peso abstrato. Esse peso decorre de um sopesamento prévio realizado pelo próprio constituinte originário, o que afasta sua compreensão tanto como mera diretriz programática quanto como cláusula retórica desprovida de operatividade jurídica. Trata-se, portanto, de comando vinculante, dotado de imperatividade plena, cuja incidência não pode ser afastada por escolhas orçamentárias genéricas ou por invocações abstratas de restrição fiscal.

A inobservância desse mandamento – seja por omissão, subexecução injustificada, contingenciamento arbitrário ou desvio de finalidade – não é juridicamente indiferente. Ao contrário, compromete a validade das decisões orçamentárias correspondentes, na medida em que impede a realização