



3320571 00135.225399/2022-28



NOTA TÉCNICA DO CONANDA SOBRE O PL 4216/2019

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, criado pela Lei nº 8.242 de 1991, é o órgão responsável por tornar efetivos os direitos, os princípios e as diretrizes contidos na Lei nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e, por isso, vem se manifestar sobre o PL nº 4216/2019, de autoria do Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), que “Cria o Fundo de Apoio ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo”, em trâmite no Senado Federal. O Conanda é favorável à ampla discussão sobre o financiamento do Sistema Socioeducativo, mas sugere alterações ao projeto ora proposto, para o atingimento pleno de sua finalidade.

Em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) emitiu a Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006, que aprovou proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, conceituando-o como “um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas” (Resolução nº 119/2006, art. 3º), constituindo-se “de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais” (Resolução nº 119/2006, art. 2º). No mesmo ano, foi elaborado e encaminhado para a Câmara dos Deputados um projeto de lei de execução de medidas socioeducativas, que resultou na Lei nº 12.594/2012.



Fonte: Brasil SINASE, p. 23

De acordo com o documento teórico-operacional aprovado pela Resolução Conanda nº 119/2006, o SINASE, “enquanto sistema integrado, articula os três níveis de governo para o desenvolvimento desses programas de atendimento, considerando a intersetorialidade e a corresponsabilidade da família, comunidade e Estado” (p. 14). Um de seus princípios é justamente a corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas, em decorrência lógica da descentralização político-administrativa prevista na Constituição Federal de 1988, compartilhada, portanto, entre todos os entes federativos (p. 31).

A Lei nº 12.594/2012 fixou como competência comum à União, aos estados e aos municípios financeira execução de programas e serviços do SINASE (art. 3º, inc. VIII). Cabe à União prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas (art. 3º, inc. III).

Aos estados cabe cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade (art. 4º, inc. X), enquanto aos municípios, além do cofinanciamento e do atendimento inicial, cabe a execução de programas e ações a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto (art. 5º, inc. VI). Aos estados, ainda, e prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto (art. 4º, inc. VI).

O artigo 7º da Lei 12.594/2012 determinou que a União, em colaboração com os demais entes federativos, no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, incluísse as formas de financiamento e a gestão das ações de atendimento para os 10 anos seguintes, em sintonia com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

E como fontes de financiamento, a citada Lei determina que o SINASE seja cofinanciado com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, percentual dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente de cada esfera federativa. Além disso, recursos do Fundo Nacional Antidrogas (Funad), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), poderão se destinar e/ou priorizar projetos de atendimento socioeducativo desde que o ente federativo de vinculação da entidade que solicita o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado e que as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sinase tenham se submetido à avaliação nacional do Sistema, além de outros requisitos constantes em cada normativa específica (Lei nº 12.594/2012, arts. 30 a 34).

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (Brasil, 2013), aprovado pela Resolução CONANDA nº 160/2013, incluiu a implementação de política de cofinanciamento como o segundo objetivo do Eixo 1 – Gestão do SINASE, cujas metas eram: a) garantir recursos financeiros em cofinanciamento para o funcionamento adequado dos programas socioeducativos (nos termos da Deliberação da IX Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente de 2012 – Eixo 2, proposição 21); e b) assegurar o repasse dos recursos destinados à implementação das ações em todos os estados e municípios (considerado o cofinanciamento por esses entes e o controle do uso adequado dos recursos).

Os órgãos responsáveis para o alcance dessas metas eram a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Justiça, os Poderes Executivos Estaduais e Municipais e os Conselhos de Direitos.

Contudo, tais disposições não elucidam a forma e as fontes de financiamento para as ações e serviços socioeducativos e, considerando que o SINASE é um sistema, é necessário o desenho e a implementação de uma política de financiamento própria. A ausência dessas informações no Plano Nacional foi apontada por Lima (2014), afirmando que a “sem financiamento, priorização de recursos e indicação clara da proveniência desses”, nenhum plano e nenhuma política pública para adolescentes existe de fato (p. 12 e 13), e sustenta:

Como entender um Plano que não aborda em nenhum momento qual é a política de financiamento pensada para o Sistema? Em diferentes momentos se afirmou ser um problema o financiamento ou o cofinanciamento na execução das medidas, mas em nenhum lugar se disse o quanto se pretende investir para fazer acontecer as melhorias necessárias ou propostas, de onde se quer trazer recursos para suportar tais investimentos, que forma se adotará para o cofinanciamento de Estados e Municípios.

Sem a clara definição e dimensão a respeito do financiamento torna-se impossível a execução de uma política de qualidade, sobremaneira se esta já se apresenta com um alto grau de precariedade. Um Plano sem financiamento não é um Plano, é uma peça de ficção. (p. 16).

Dessa forma, para que o mecanismo de cofinanciamento funcione, é necessário criar um sistema de financiamento para o SINASE, o qual também exige a criação de um fundo específico para isso.

O PL 4216/2019 propõe a criação de um “Fundo de Apoio ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – FUNSINASE”, com o objetivo de “assegurar recursos da União para as ações de responsabilidade do poder público estadual voltadas para a implementação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e regulamentou a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional”. Diz a proposição que “os programas financiados terão como alvo a formação educacional e a qualificação profissional, no contexto da ressocialização do adolescente em conflito com a lei que esteja submetido às medidas socioeducativas de semiliberdade ou internação”.

Ainda de acordo com o PL, para que os programas recebam financiamento com recursos da União, os estados e o Distrito Federal precisarão ter seus fundos constituídos, e os repasses serão feitos por meio de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congêneres, mediante comprovação de aporte de recursos do ente conveniente e do cumprimento dos indicadores sociais e metas fixadas no instrumento de pactuação. A prestação de contas deverá ser feita por meio de relatório de gestão com informações de execução física e financeira, de forma periódica, ao órgão gestor do Fundo.

Quanto à destinação dos recursos, o PL busca determinar que serão dedicados ao financiamento de programas e serviços de caráter continuado, o custeio de equipamentos públicos da rede de assistência socioeducativa, construção, reforma,

ampliação e aprimoramento das unidades de atendimento, aquisição de material permanente, de equipamentos e de veículos especializados, aprimoramento da gestão, contratação de profissionais, capacitação continuada de recursos humanos, e desenvolvimento de estudos e pesquisas essenciais à execução de serviços e ações de assistência educacional e habilitação profissional aos adolescentes em conflito com a lei.

O Conanda defende que o SINASE, dada a sua complexidade, precisa de uma política de financiamento muito bem estruturada.

Em que pese a existência dos Fundos da Criança e do Adolescente criados pela Lei n. 8.069/1990 em todas as esferas federativas, cujos recursos são voltados ao planejamento, ao monitoramento e à avaliação das políticas de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, nos moldes do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente e do artigo 15 da Resolução 137/2010 deste Colegiado. Sendo assim, os recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente não tem o condão de sustentar exclusivamente a política de atendimento socioeducativo, seja pela destinação diversa da de financiar políticas de caráter continuado, seja pela insuficiência de recursos que devem ser distribuídos para as distintas políticas de atenção às pessoas de zero a 18 anos de idade.

Por tal razão, o Conanda defende que à proposição em comento cabem aprimoramentos, a fim de que o fundo que se propõe criar tenha características de composição e distribuição distintas dos Fundos da Criança e do Adolescente, e que funcione à semelhança do sistema de cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social ou do financiamento da política de educação.

Dessa forma, este Colegiado indica que o fundo da política de financiamento do SINASE deve compreender o repasse de recursos de forma regular e automática fundo a fundo, independentemente da celebração de convênios, contratos, acordos ou quaisquer instrumentos congêneres, fazendo-se fluir o repasse da União para os estados e distrito federal e deles para os municípios, de modo descentralizado, com a substituição do conceito de contrapartida pelo de cofinanciamento.

E assim, para além de se destinar ao financiamento do atendimento nos estados, entendemos que o fundo deverá abarcar, também, o financiamento do atendimento em meio aberto para fortalecer a atenção municipal, posto que são os entes federativos responsáveis pela maior parte da execução das políticas para a infância e adolescência que detém, contudo, menor potencial arrecadatório. Assim, também, poder-se-á estruturar formas de aporte de recursos das demais políticas de atenção (Assistência, Saúde e Educação) ao Fundo, na parte que se destinarem atendimento de adolescentes em conflito com a lei.

Os repasses pressupõem a criação de fundos subnacionais, portanto. Além desse requisito essencial, é fundamental a obrigatoriedade da existência dos planos decenais estaduais, para a garantia da efetividade dos mecanismos de monitoramento e avaliação, e também como um norteador fundamental da pertinência, inclusive regional, das ações que se implementem com os recursos oriundos deste fundo, para que esse montante, de fato, venha ao encontro da qualificação do atendimento socioeducativo às diretrizes a ele impostas.

Os recursos devem ser destinados especialmente à manutenção do Sistema, posto que são os componentes mais dispendiosos. Reconhecemos que há unidades de atendimento que carecem de ajustes na estrutura física, mas os recursos necessários para reformas são menores do que aqueles necessários à manutenção dos estabelecimentos, sem contar que esses são contínuos, incluindo-se nessa conta o pagamento de salários da equipe profissional. Mudando-se o modelo de repasse, também será necessário mudar na proposição o modelo de prestação de contas e transparência na aplicação dos recursos dos fundos. A título de exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996), em seu artigo 70, descreve quais seriam as despesas de manutenção.

Quanto à composição, a Lei do SINASE (Lei n. 12.594/2012), em seu art. 30, determina que o Sistema seja cofinanciado com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além de outras fontes, determina que os Conselhos de Direitos destinem percentual dos recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente ao Sinase e permite o uso de recursos para o Sistema advindos dos seguintes fundos: Fundo Nacional Antidrogas (Funad) (Lei n. 7560/1986); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (Lei n. 7998/1990); Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Lei n. 5537/1968). Um bom aprimoramento na proposição seria a fixação de percentual mínimo de aporte de recursos desses fundos ao Fundo do Sistema Socioeducativo. A fixação de percentual do Orçamento e dos FIAs para a socioeducação deve levar em consideração o investimento em prevenção e em medidas em meio aberto. Uma alternativa aos Conselhos de Direitos, ao invés da transferência de recursos ao Fundo, seria a demonstração de que anualmente o respectivo FIA já destina diretamente percentual para a manutenção do atendimento socioeducativo em unidades de internação, semiliberdade e/ou liberdade assistida.

A vinculação institucional e a gestão do Fundo deverá ficar a cargo do Órgão Gestor do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, na forma da Lei Federal nº 12.594/2012, sob orientação e controle do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sugerimos a instituição de uma Comissão Intergestores Tripartite do SINASE, no âmbito do órgão a que se vincular a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, como instância de pactuação interfederativa dos aspectos operacionais da gestão do Fundo, e cada esfera federativa também deverá ter sua Comissão gestora. A fiscalização do uso dos recursos deverá ficar a cargo dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente.

Isto posto, diante de todas as ponderações e sugestões que este Colegiado faz ao Projeto de Lei em comento, evidencia-se que a construção da política de financiamento do Sistema Socioeducativo demanda mais aprofundamento, motivo pelo

qual o Conanda sugere à relatoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, onde se encontra a proposição, a realização de audiências públicas com especialistas no tema, sejam profissionais, órgãos do Poder Executivo e Judiciário, Conselhos de Direitos, Organizações da Sociedade Civil, Fóruns, entre outros, a fim qualificar o debate para, ao final, obter a criação de um Fundo que proporcione a efetiva implementação da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, nos moldes idealizados pela Lei n. 12.594/2012.

DIEGO BEZERRA ALVES

Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Acesso em: 15 set. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

_____. Lei n. 12.594 de 18 de janeiro de 2012. *Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Acesso em: 15 set. 2022. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda. Resolução n. 119 de 11 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências*. Acesso em: 15 set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>.

_____. Resolução n. 160 de 18 de novembro de 2013. *Aprova o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Acesso em 15 set. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda. Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo – Objetivos, Metas, Períodos e Responsáveis. Acesso em: 15 set. 2022. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/plano_nacional_de_atendimento_socioeducativo_nov2013.PDF

Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo 2013 – 2022. Versão para Consulta Pública. Acesso em 15 set. 2022. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/sinase_plano_decenal_2013_2022_consulta_publica.pdf.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Brasília, 2006. Acesso em: 15 set. 2022. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/conanda/sinase_integra.pdf

LIMA, Pe. Agnaldo Soares. Plano Nacional Decenal de Atendimento Socioeducativo Comentado: Uma abordagem crítica para apoiar a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais. Brasília, 2014. Acesso em 15 set. 2022. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/avaliacao_plano_decenal_sinase_vf.pdf



Documento assinado eletronicamente por **Diego Bezerra Alves**, Usuário Externo, em 13/12/2022, às 14:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **3320571** e o código CRC **29053761**.