



de olho no
orçamento
criança

4ª edição





PRESIDÊNCIA

Synésio Batista da Costa

VICE-PRESIDÊNCIA

Carlos Antonio Tilkian

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Cleriane Lopes Denipoti, Eduardo José Bernini, Elizabeth Maria Barbosa de Carvalhaes, Euclésio Bragança da Silva, Fernando Vieira de Figueiredo, Fernando Vieira de Mello, Humberto Barbato Neto, José Eduardo Planas Pañella, José Ricardo Roriz Coelho, Luiz Fernando Brino Guerra, Maria Rosemary França Vianna, Morvan Figueiredo de Paula e Silva, Rubens Naves e Vitor Gonçalves Seravalli

CONSELHO FISCAL

Almir Rosas Augusto Laranja, Bento José Gonçalves Alcoforado e Sérgio Hamilton Angelucci

SUPERINTENDÊNCIA

Victor Alcântara da Graça

GERÊNCIA EXECUTIVA

Juliana Mamona



FICHA TÉCNICA

Textos: Daiana Stefanny Machado Araujo e João Pedro Sholl Cintra

Colaboração: Bruno da Mata Farias, Elisabeth Botelho e Gustavo de Freitas Bevilacqua

Revisão de Texto e Copy Desk: Eros Camel | © Camel Press

Diagramação e Arte-Final: Fernando Oki

Impressão: Masa

Tiragem: 100 exemplares

ISBN: 978-65-87569-28-4



de olho no
orçamento
criança

4ª edição

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente

São Paulo

2026

SUMÁRIO

PARTE I — INTRODUÇÃO AO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)	7
1.1 Contextualização e histórico do Orçamento Criança e Adolescente (OCA).....	8
1.2 Programa Prefeitas e Prefeitos Amigos da Criança (PPAC)	9
1.3 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).....	11
1.4 Orçamento sensível a cor/raça, etnia, gênero e deficiência.....	14
PARTE II — INTRODUÇÃO ÀS LEIS E AOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	18
Marco legal do orçamento público antes da Constituição Federal.....	19
Constituição Federal de 1988	19
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): equilíbrio e transparência	20
Lei de Acesso à Informação (LAI): instrumento de fiscalização e monitoramento do orçamento público.....	21
2.1 Princípios orçamentários	22
2.2 O ciclo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)	23
Plano Plurianual (PPA)	23
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	24
Lei Orçamentária Anual (LOA)	25
2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA): receitas, despesas públicas e suas classificações	27
2.3.1 Receitas públicas e sua relação com o Orçamento Criança e Adolescente (OCA)	27
Classificação das receitas segundo categorias econômicas.....	27
2.3.2 Despesas	28
Classificação institucional das despesas.....	28
Classificação funcional (funções e subfunções) das despesas.....	29
Classificação programática (programas e ações) das despesas.....	29
Classificação das despesas segundo categorias econômicas.....	30
Classificação das despesas segundo grupos de natureza da despesa	30
2.4 O processo orçamentário	32
2.5 Fases de execução da despesa	33
2.6 Transparência, participação social e fiscalização do orçamento público	35
PARTE III — METODOLOGIA DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)	38
3.1 Compreensão do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)	39
3.2 Comitê de Apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)	40
3.3 Levantamento de dados	40
Base do orçamento anual (Lei Orçamentária Anual (LOA))	41
Base da execução orçamentária	42

3.4 Apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA).....	43
Orçamento Criança e Adolescente (OCA) <i>exclusivo</i>	43
Orçamento Criança e Adolescente (OCA) <i>não exclusivo</i>	43
Método da Seleção Funcional.....	44
Método da Seleção Direta.....	59
3.5 Cálculo da proporcionalidade do Orçamento Criança e Adolescente (OCA).....	61
Ponderadores para a redução das desigualdades.....	61
Ponderador demográfico.....	62
Ponderadores para a classificação de crianças e adolescentes indígenas e quilombolas.....	63
Ponderadores para a população de crianças e adolescentes com deficiência.....	65
Ponderadores para a população de crianças e adolescentes por cor/raça.....	66
Ponderadores para gênero.....	67
3.6 Consolidação do Relatório Final do Orçamento Criança e Adolescente (Roca).....	68

PARTE IV — MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) 70

4.1 Avaliação básica.....	72
Comparação do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) executado com o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) previsto no ano.....	72
Verificação da participação relativa do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) previsto no orçamento total.....	72
Verificação da participação relativa do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) no Orçamento de Seguridade Social da Lei do Orçamento Anual (LOA).....	73
Verificação da participação relativa das despesas com Atividades Administrativas e Pesquisas do Orçamento Criança e Adolescente (OCA).....	73
4.2 Avaliação situacional.....	74
Comparação do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) com a receita própria.....	75
Orçamento Criança e Adolescente (OCA) <i>per capita</i> no município analisado.....	76
4.3 Avaliação temporal.....	76
Comparação anual dos Orçamentos Criança e Adolescente (OCAs) previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).....	77
Comparação trimestral da execução do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) nos últimos 12 meses.....	78
4.4 Elaboração do Relatório.....	78

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 82

ANEXOS..... 85

Anexo I – Funções e subfunções.....	86
Anexo II – Glossário.....	89
Anexo III – Leitura do orçamento municipal.....	95

CARTA DO PRESIDENTE

Apresento a vocês, a 4ª edição da publicação “De olho no Orçamento Criança”, uma iniciativa da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente que reafirma um compromisso inegociável: transformar a prioridade absoluta prevista na Constituição Federal para crianças e adolescentes em decisões públicas concretas, planejadas, transparentes e monitoráveis.

O orçamento público é mais do que um instrumento técnico: ele revela escolhas, prioridades e caminhos. Quando conseguimos identificar com clareza onde e como os recursos são alocados, fortalecemos a capacidade de gestores públicos, conselhos, organizações da sociedade civil e cidadãos de acompanhar, avaliar e aprimorar políticas que impactam diretamente a vida de meninas e meninos.

A Fundação Abrinq contribui há décadas para o aprimoramento das metodologias de acompanhamento de despesas públicas voltadas à infância e adolescência. Essa trajetória, construída em diálogo e cooperação com diferentes atores, chega a esta nova edição com um objetivo central: qualificar ainda mais o uso da Metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA) como instrumento de transparência, controle social e incidência, apoiando municípios e redes de proteção na leitura do orçamento e na defesa de investimentos consistentes para a garantia de direitos.

Nesta edição, damos um passo importante ao incorporar, de forma explícita, uma perspectiva que reconhece que crianças e adolescentes não são um grupo homogêneo. A publicação propõe reflexões e orientações para identificar e monitorar gastos sensíveis a cor/raça, etnia, gênero e deficiência, compreendendo que esses marcadores atravessam as desigualdades e influenciam o acesso a oportunidades e serviços. Assim, o OCA amplia seu potencial como ferramenta de equidade, contribuindo para políticas públicas mais responsivas e para estratégias de superação de desigualdades históricas e estruturais.

O conteúdo está organizado para apoiar a prática: apresentamos o contexto e a relação do OCA com a agenda municipal e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, detalhamos marcos legais e princípios do orçamento público, descrevemos o passo a passo da metodologia e indicamos caminhos para monitoramento e avaliação. É um material pensado para apoiar quem está na gestão e, também, quem atua na fiscalização, no acompanhamento e na mobilização social.

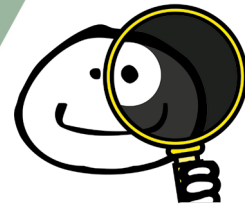
Esperamos que esta publicação seja utilizada como referência e instrumento de trabalho nas prefeituras, nos conselhos, nas organizações da sociedade civil e nos territórios, fortalecendo a convicção de que direitos se garantem com políticas públicas efetivas e que políticas públicas efetivas exigem planejamento, recursos e compromisso com resultados.

Que este caderno inspire decisões mais justas, investimentos mais qualificados e uma atuação coletiva ainda mais forte em favor da infância e da adolescência no Brasil.

Boa leitura,



Synésio Batista da Costa
Presidente da Fundação Abrinq



PARTE I

INTRODUÇÃO AO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)

1.1 Contextualização e histórico do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

As técnicas de apuração e monitoramento de orçamentos públicos são essenciais para identificar as prioridades de investimento e avaliar a capacidade dos governos — federal, estadual e municipal — de aplicar recursos para a melhoria das condições de vida da população. Isso se dá tanto pela execução de políticas públicas e entrega de serviços como pela manutenção das estruturas da administração pública.

A Fundação Abrinq tem contribuído para o aprimoramento das metodologias de acompanhamento das despesas públicas voltadas à infância e à adolescência no país. A atualização da metodologia de apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), apresentada neste documento, busca reforçar a transparência dos gastos públicos e assegurar a prioridade absoluta prevista na Constituição Federal para crianças e adolescentes.

O início dessa trajetória se dá em 1995, quando era elaborada a primeira proposta metodológica de identificação de gastos públicos direcionados a este público. A iniciativa, conhecida como *Orçamento da Criança*, foi desenvolvida em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef - sigla em inglês). O objetivo era mapear as ações e os respectivos recursos orçamentários do governo federal destinados à garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, como saúde, educação, proteção e sobrevivência.

Já em 2005, a Fundação Abrinq, em conjunto com o Unicef e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), deu sua primeira contribuição para a ampliação da metodologia de apuração das despesas e ações nos orçamentos públicos, com a divulgação da publicação *De olho no Orçamento Criança* (2005). Esta segunda proposta, além de fomentar a expansão do monitoramento orçamentário aos estados e municípios do Brasil, permitiu que fossem delineadas as diretrizes iniciais do OCA.

No ano seguinte (2006), a metodologia consolidada do OCA passou a compor os relatórios de acompanhamento das sucessivas gestões do governo federal, nas edições conhecidas como *Um Brasil para as Crianças e os Adolescentes*, que eram parte das ações do Programa Presidente Amigo da Criança (PAC) e que eram produzidos pela rede de monitoramento do Programa.

Além disso, a apuração do orçamento público municipal passou a ser um dos critérios para a obtenção do prêmio do Programa Prefeitas e Prefeitos Amigos da Criança (PPAC). Para apoiar esse processo, foram lançadas publicações como *12 Passos para a Apuração do OCA* (2007) e as edições 2 e 3 do caderno *De olho no Orçamento Criança* (2017 e 2021). Ao longo deste período, a Fundação Abrinq realizou diversas capacitações de técnicos de prefeituras, promovendo a identificação e o monitoramento das despesas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes em seus municípios, além de estudos e pesquisas sobre estes levantamentos.

Essa revisão da metodologia do OCA está organizada em quatro partes:

A **Parte I**, introdutória, contextualiza o OCA e o Programa Prefeitas e Prefeitos Amigos da Criança (PPAC), além de relacioná-los com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essa seção também traz como principal inovação a incorporação da perspectiva interseccional na análise orçamentária.

Pela primeira vez, o caderno propõe reflexões e orientações sobre como identificar e monitorar gastos públicos sensíveis a cor/raça, etnia, deficiência e gênero, reconhecendo que crianças e adolescentes não são um grupo homogêneo. Essa abordagem visa fortalecer a equidade nas políticas públicas, revelando desigualdades estruturais e apoiando estratégias de superação a partir do orçamento público. Ao integrar essa perspectiva, o OCA amplia seu potencial como instrumento de controle social e de promoção de justiça social, permitindo que a sociedade civil e os conselhos de direitos atuem com mais precisão na reivindicação por políticas públicas inclusivas e efetivas.

A **Parte II** apresenta os marcos legais e os princípios que orientam os orçamentos públicos, explicando o funcionamento do ciclo orçamentário, suas classificações e as etapas de execução da despesa, com destaque para o papel da sociedade na participação e no controle social. Compreender o marco legal do orçamento é indispensável, uma vez que ele orienta e sustenta o processo de apuração do OCA.

A **Parte III** descreve o passo a passo da metodologia do OCA, detalhando os critérios adotados para identificar as ações voltadas à infância e à adolescência. Inicia-se pelo levantamento das informações necessárias, seguido do processo de seleção das ações, distinguindo o OCA *exclusivo* — destinado integralmente a esse público — do OCA *não exclusivo*, que o contempla parcialmente. Por fim, esta seção apresenta o cálculo do índice de proporcionalidade conforme cada público-alvo.

Já a **Parte IV** propõe formas de avaliação e monitoramento do OCA, com orientações para a elaboração do relatório, e apresenta informações sobre como fortalecer a transparência, ampliar o controle social, utilizar de forma qualificada as informações orçamentárias e, sobretudo, identificar oportunidades para aumentar os recursos públicos destinados à infância e à adolescência nos municípios.

1.2 Programa Prefeitas e Prefeitos Amigos da Criança (PPAC)

O **Programa Prefeitas e Prefeitos Amigos da Criança (PPAC)**, criado pela Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, em 1996, tem como objetivo mobilizar, valorizar e apoiar tecnicamente os prefeitos e as prefeitas que assumem a criança e adolescente como



prioridade na gestão municipal, desenvolvendo políticas públicas e planos de ação voltados à defesa e efetivação de seus direitos. Durante este percurso, o Programa já teve a participação de mais de 11 mil prefeitas e prefeitos e reconheceu quase 800 destes representantes eleitos com a premiação pelo cumprimento da agenda proposta e pelo avanço nos indicadores sociais ao longo dos quatro anos de mandato, objetivando melhorar a qualidade de vida das crianças e dos adolescentes em suas cidades.

Além disso, as diretrizes voltadas para a valorização da participação social, para a promoção da transparência, para a articulação entre o poder público e a sociedade civil, para o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCCAs) e de seus respectivos Fundos e Conselhos Tutelares, atribuem ao PPAC importante papel na qualificação das políticas públicas e das diversas instâncias do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) no âmbito do município. Atuando no incentivo a uma gestão pública cada vez mais democrática e efetiva na viabilização de ações eficientes para a infância e a adolescência.

O Programa tem como fundamento a própria Constituição Federal de 1988 que, além de reconhecer os municípios como entes federativos autônomos, preconizou a descentralização da prestação dos serviços sociais básicos; recomendou a intersetorialidade e a articulação, como formas de viabilizar esta descentralização e considerar os múltiplos aspectos das questões sociais, evitando a pulverização dos recursos; estimulou a celebração de pactos de responsabilidade entre as instâncias governamentais, como meio de efetivar políticas asseguradoras de direitos e criou condições jurídicas e políticas para a formação e o funcionamento de órgãos de controle e de participação social.

Neste sentido, a Fundação Abrinq monitora o financiamento das políticas públicas, e atua diretamente para a integração entre a gestão das políticas sociais com a alocação de recursos públicos. A partir desta iniciativa, podemos evidenciar a correlação entre alocação de recursos pelos governos municipais com o alcance de resultados sociais, oferecendo informações relevantes até então não disponíveis de modo sistematizado para gestores e a rede de proteção de crianças e adolescentes.

Atualmente, para que os dirigentes municipais traduzam o compromisso de priorizar crianças e adolescentes efetivamente em realidade durante seus mandatos, o PPAC demanda que a gestão municipal seja capaz de:

- Definir metas para os quatro anos de governo;
- Elaborar e colocar em prática um plano municipal para crianças e adolescentes;
- Gerir e tornar públicos os usos e recursos do orçamento para crianças e adolescentes;
- Garantir o efetivo funcionamento dos Conselhos de Direitos e Tutelares;
- Monitorar indicadores de saúde, educação e proteção social de crianças e adolescentes; tomando medidas estratégicas para que mudanças positivas aconteçam.

Dentre as diversas atividades que compõem a agenda de trabalho do PPAC, a Fundação Abrinq presta apoio técnico aos municípios participantes, disponibilizando publicações que abordam os temas que fazem parte do escopo de atuação do Programa.

Desta forma, a oitava edição do Programa (2025-2028) inova ao introduzir no *Caderno Temático sobre Orçamento Criança e Adolescente (OCA)* a importância de uma abordagem transversal no investimento público. Tendo por premissa que questões como cor/raça, etnia, diversidade, gênero e deficiências influenciam diretamente o acesso a serviços e oportunidades, e que sua consideração no orçamento pode assegurar que políticas públicas sejam mais equitativas e contribuam para mitigar desigualdades históricas e estruturais.

Assim, a incorporação de indicadores de proporcionalidade de crianças e adolescentes por cor/raça, etnia, gênero e deficiência permite mensurar de forma mais precisa o alcance das ações orçamentárias. Esses indicadores possibilitam dar visibilidade a grupos historicamente sub-representados, orientar a formulação de políticas públicas mais responsivas e favorecer a comparação entre diferentes recortes sociais. Ao mesmo tempo, sua aplicação demanda bases de dados consistentes e metodologias de apuração robustas, de modo a evitar distorções que possam comprometer a análise ou a efetividade das políticas resultantes.

Por fim, cabe destacar a importância das políticas sociais de abrangência municipal para a implementação da Agenda 2030 e o alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em vista que a transversalidade é fundamental para o bom desenvolvimento de políticas públicas direcionadas às crianças e aos adolescentes. Ademais, convergem com os princípios de implementação dos ODS e corroboram para a internalização e territorialização da própria Agenda.

1.3 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável consolida um plano de ação global concebido por meio de um acordo realizado entre países durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012), conhecida como Rio+20, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento econômico, social e ambiental, de modo integrado e equilibrado. A agenda e seus compromissos foram ratificados por 193 Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e representou, a partir de 2016, a reedição do movimento global para o planejamento e a adoção de estratégias de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Assim, para a Agenda 2030 convergiram os esforços, as experiências colecionadas e o reconhecimento da necessidade de ampliação do escopo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que vigoraram entre 2000 e 2015. Os ODM com seus oito objetivos, 21 metas e 60 indicadores, cumpriram importante papel na realização das ambições e demandas sociais daquela agenda, sendo o Brasil um destes exemplos de sucesso.



Nesse contexto é que são criados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a Agenda 2030, distribuídos por 169 metas, e que têm como data limite o ano de 2030 (quadro 1, a seguir). Em conjunto, os ODS preveem ações orientadas para a erradicação da pobreza, proteção social, proteção ambiental, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, entre outras iniciativas. Para tanto, considera as quatro dimensões implicadas no conceito de desenvolvimento sustentável:

- **Social** (necessidades humanas e justiça);
- **Ambiental** (preservação e conservação do meio ambiente e medidas contra mudanças climáticas);
- **Econômica** (uso e esgotamento dos recursos naturais, geração de resíduos e consumo de energia);
- **Institucional** (capacidades de implementar os ODS de forma eficaz).

Pela atenção dedicada à redução das desigualdades, para a efetiva implementação dos ODS os países foram estimulados a realizar o monitoramento das metas e ações utilizando indicadores com possibilidades de desagregação por grupos de idade, renda, gênero, cor/raça e deficiências. Assim, o governo brasileiro, por meio da Comissão Nacional dos ODS (CNODS), elaborou um *Plano de Ação*¹ (2017-2019) que previa tanto a internalização dos ODS, através da adaptação das Metas Internacionais ao contexto brasileiro, como a territorialização dos próprios ODS, a partir do fomento de políticas públicas mais qualificadas, assim como o fomento das instâncias de participação e controle social (Conselhos, Poder Legislativo e Ministério Público) para reclamar ao Estado e propor ações que favorecessem o sucesso da agenda.

QUADRO 1 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



¹ Brasil. Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov). Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS). Disponível em <https://www.institutobrasilrural.org.br/download/20210624121004.pdf>. Acesso em 30 de janeiro de 2025.

Ainda que se relacione com todos os ODS da ONU, o Programa Prefeitos e Prefeitas Amigos da Criança (PPAC) se alinha de modo mais direto com os ODS que se relacionam com os temas: Erradicação da Pobreza (ODS 1), Fome Zero e Agricultura Sustentável (ODS 2), Saúde e Bem-Estar (ODS 3), Educação de Qualidade (ODS 4), Igualdade de Gênero (ODS 5), Água Potável e Saneamento (ODS 6), Trabalho Decente e Crescimento Econômico (ODS 8), Redução das Desigualdades (ODS 10), Cidades e Comunidades Sustentáveis (ODS 11), Ação Contra a Mudança Global do Clima (ODS 13) e Paz, Justiça e Instituições Eficazes (ODS 16).

A implementação desses objetivos pode fortalecer a gestão municipal, garantir políticas públicas para a proteção de direitos, melhorar a educação, a saúde e a qualidade de vida das crianças e dos adolescentes, construindo um futuro mais próspero e sustentável, sem deixar ninguém para trás.

A seguir, os eixos, áreas e temas monitorados pelo PPAC nos municípios brasileiros:

QUADRO 2

PROGRAMA PREFEITAS E PREFEITOS AMIGOS DA CRIANÇA (PPAC) E SUA RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Eixos do Programa	Áreas do Programa	Temas do Programa	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Políticas Sociais	Promoção de vidas saudáveis	Sobrevivência infantil, na infância e materna	ODS 3 – Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades
		Saúde de crianças e adolescentes	
		Segurança alimentar e nutricional	ODS 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
		Saneamento	ODS 6 – Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos
	Educação de qualidade	Educação infantil	ODS 4 – Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos
		Ensino fundamental	
		Cultura, esporte e lazer	
	Proteção em situações de risco social	Promoção de proteção básica e especial	ODS 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
		Prevenção e combate à violência	ODS 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
		Prevenção e erradicação do trabalho infantil	ODS 8 – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos
		Prevenção e proteção de crianças e adolescentes em situação de desastres	ODS 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis ODS 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos



Eixos do Programa	Áreas do Programa	Temas do Programa	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
Gestão Pública	Planejamento (Plano Municipal para a Infância e a Adolescência (PMIA))	Processo de mobilização e articulação da Rede (elaboração e prioridade da gestão)	ODS 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
		Avaliação do processo de articulação da Rede	
		Pactuação da agenda comum	
		Definição de ações (curto e médio prazos)	
	Investimento (Orçamento Criança e Adolescente (OCA))	Planejamento orçamentário	
		Qualificação na identificação dos gastos	
		Ampliação do investimento	
		Institucionalização da apuração do OCA	
	Transparência e controle social		
Fortalecimento de Conselhos	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	Operação do CMDCA	ODS 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
		Condições de funcionamento do CMDCA	
	Conselho Tutelar	Operação do Conselho Tutelar	
		Condições de funcionamento do Conselho Tutelar	
	Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FIA)	Regularização e operação do FIA	
		Capacidade de arrecadação do FIA	

1.4 Orçamento sensível a cor/raça, etnia, gênero e deficiência

O orçamento público que reconhece a distribuição desigual dos recursos entre diferentes grupos sociais parte do entendimento de que crianças e adolescentes não constituem um bloco homogêneo. Ao contrário, são sujeitos de direitos cujas experiências de vida são atravessadas por marcadores sociais como cor/raça, etnia, gênero e deficiência. Esses marcadores interagem entre si e estruturam formas diferenciadas de acesso a direitos e políticas públicas, especialmente para os grupos historicamente vulneráveis. Ao adotar esse reconhecimento como princípio, a elaboração orçamentária ganha potência analítica e redistributiva, tornando-se capaz de identificar assimetrias e alocar recursos de forma mais equitativa. Trata-se do que se denomina “orçamento sensível às desigualdades sociais”.

A incorporação dessa abordagem ao planejamento público municipal representa uma oportunidade concreta de produzir políticas públicas mais responsivas à realidade vivida por diferentes segmentos da população de crianças e adolescentes. O orçamento torna-se, assim, instrumento de justiça distributiva, capaz de orientar investimentos que atendam a necessidades específicas e, portanto, de contribuir para a superação das desigualdades estruturais. Quando se observa a seletividade das violações de direitos no Brasil — marcada sobretudo por recortes de cor/raça e

gênero —, como no caso de homicídios, trabalho infantil, violência doméstica, exclusão escolar e pobreza extrema, reforça-se a urgência de um orçamento público que incorpore tais dimensões como critério de análise e decisão.

De acordo com Peña (2005), um orçamento sensível a gênero requer uma abordagem sistemática que revele e confronte as disparidades sociais e econômicas entre homens e mulheres. Transpondo esse referencial para o campo da infância e adolescência, é possível identificar desigualdades que se manifestam desde os primeiros anos de vida e que se perpetuam por meio de mecanismos de socialização desiguais para meninas e meninos. Por isso, a incorporação de uma perspectiva interseccional ao orçamento é um passo essencial para a formulação de políticas públicas que não apenas reconheçam, mas também enfrentem as desigualdades de cor/raça, gênero, etnia e deficiência.

A operacionalização dessa proposta passa por três etapas centrais: (i) análise crítica da alocação dos gastos públicos já existentes nas áreas sociais — como educação, saúde, assistência social, segurança pública, saneamento e habitação —, (ii) formulação de ações afirmativas que promovam a equidade, e (iii) inclusão dessas ações na peça orçamentária municipal. Tal abordagem tem o potencial de:

- **Promover a igualdade:** ao priorizar investimentos que respondam às necessidades de crianças e adolescentes em contextos de vulnerabilidade social, o orçamento atua como ferramenta de redução das desigualdades socioeconômicas;
- **Fortalecer os direitos humanos:** a metodologia contribui para garantir as premissas da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)*, salvaguardando condições para o pleno desenvolvimento da infância e juventude por meio do fortalecimento dos mecanismos e órgãos de proteção, como os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares;
- **Ampliar a eficiência e transparência da gestão pública:** para que a atuação das diversas instâncias que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) seja possível e para que o princípio da Prioridade Absoluta, prenunciado na Constituição Federal de 1988, seja efetivamente alcançado, faz-se necessário investir em políticas públicas intersetoriais e na alocação de recursos prioritários destinados às crianças e aos adolescentes.

Um dos benefícios para a implementação de um orçamento sensível é repensar as políticas e alocar os recursos públicos de maneira estratégica, o que nem sempre implica aumento de gastos, significa, antes, melhorar a qualidade das decisões orçamentárias e do seu redirecionamento de forma mais eficaz na redução das desigualdades. Em decorrência disto, o orçamento deve ser planejado de acordo com a realidade socioterritorial, com base em dados que reflitam os indicadores sociais existentes em áreas de atuação social (como educação, saúde, assistência social, saneamento e outras). Exemplos concretos dessa abordagem incluem:

- **Na área da Educação:** a implementação de programas de capacitação de professores para educação inclusiva e multicultural, com materiais didáticos que respeitem a diversidade de



cor/raça, gênero, etnia e deficiência. Garantia de acesso à educação em línguas indígenas e na Língua Brasileira de Sinais (Libras), além de infraestrutura adaptada para pessoas com deficiência, como rampas, elevadores e tecnologias assistivas;

- **Na área da Saúde:** a criação de serviços de saúde que respeitem as particularidades culturais e as necessidades de crianças e adolescentes com deficiência, incluindo campanhas de vacinação e programas de nutrição direcionados a populações vulneráveis. Também é possível investir na capacitação de profissionais para atendimento a crianças indígenas, respeitando suas particularidades étnicas, ou então o investimento em cuidados especializados para crianças com deficiência;
- **Na área do Saneamento:** a ampliação do acesso a saneamento básico em comunidades isoladas ou periféricas, priorizando áreas com altas taxas de vulnerabilidade e exclusão, onde crianças e adolescentes sofrem com doenças relacionadas à falta de água tratada e saneamento básico;
- **Na área da Assistência Social:** o desenvolvimento de programas específicos para combater a pobreza infantil em populações historicamente vulneráveis, incluindo transferências de renda condicionadas à permanência escolar. Outra ação possível é a destinação de recursos para centros que ofereçam apoio psicossocial e jurídico às crianças e aos adolescentes vítimas de violências baseadas em gênero, racismo e capacitismo;
- **Em outras áreas:** a criação de espaços de lazer inclusivos e representativos, como bibliotecas acessíveis e parques adaptados, a garantia de acesso à tecnologia digital para populações vulneráveis e incentivos a eventos culturais que promovam a diversidade e o combate ao racismo, sexismo e capacitismo.

Diante desse cenário, a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) se apresenta como um instrumento estratégico para orientar a alocação orçamentária de forma mais qualificada, tomando como referência central os direitos de crianças e adolescentes.

A metodologia OCA prevê duas abordagens para realizar a seleção das ações: OCA *exclusivo* e OCA *não exclusivo*. O primeiro permite classificar as ações, programas e atividades que beneficiam exclusiva e diretamente as crianças e/ou os adolescentes; já o segundo corresponde às ações, programas e atividades que beneficiam uma população em geral e não apenas a infância e juventude, ou seja, apesar de contemplar, a ação não é exclusiva a esse público-alvo.

Como as ações incluídas no OCA *não exclusivo* beneficiam uma população mais ampla, a metodologia determina que, após a consolidação da apuração, seus valores sejam adequados à proporção da população com até 19 anos de idade em determinado limite geográfico. Então, para se chegar à soma do OCA *total*, os valores apurados do OCA *exclusivo* devem ser considerados na sua integralidade e os valores do OCA *não exclusivo* devem ser submetidos ao cálculo da proporcionalidade. Para esse cálculo, o Programa Prefeitas e Prefeitos Amigos da Criança (PPAC) oferece um sistema que aplica o percentual automaticamente na plataforma de avaliação, considerando a população de crianças e adolescentes do município para o ano de referência.

O mesmo princípio pode ser adotado na estimativa de impacto orçamentário com recorte por marcadores sociais — como cor/raça, etnia, gênero e deficiência — especialmente quando se trata de ações não exclusivas ao público referido. Essa abordagem permite que os municípios acompanhem de forma sistemática a eficácia das políticas públicas na redução das desigualdades. Esta publicação, portanto, oferece as orientações técnicas necessárias à correta aplicação da metodologia, incluindo os procedimentos de ponderação baseados nesses marcadores sociais. Além disso, os indicadores de proporcionalidade correspondentes estarão disponíveis para consulta e aplicação, possibilitando maior uniformidade nas análises e garantindo que os resultados possam ser apurados entre diferentes contextos municipais.²

² Para saber mais, acesse o capítulo 3.4 desta publicação.





PARTE II

INTRODUÇÃO ÀS LEIS E AOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Compreender as leis orçamentárias é fundamental para contextualizar o funcionamento do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), uma vez que ele está inserido no processo mais amplo de planejamento e execução do orçamento público. As decisões sobre onde, como e quanto investir em ações voltadas à infância e adolescência dependem diretamente dos instrumentos legais que estruturam o orçamento público. Por isso, é necessário conhecer, primeiro, o arcabouço legal que define as prioridades do Estado e orienta a alocação dos recursos públicos, pois é a partir dele que o OCA é apurado, monitorado e analisado.

MARCO LEGAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No histórico do planejamento orçamentário brasileiro, o principal marco legal antecedente à Constituição Federal de 1988 é a **Lei nº 4.320/1964**³. Ela fixa princípios, normas e procedimentos que tornaram a lei e a execução orçamentária um instrumento financeiro e contábil estruturado, com regras e conceitos que seguem influentes até os dias atuais, especialmente na formulação e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ademais, esta legislação determina que estejam descritas as “receitas e despesas de forma a evidenciar a política econômica financeira e o plano de trabalho do governo” (Lei nº 4.320/64, capítulo 1, art. 2º), institui a classificação das despesas e receitas, cria regras para a execução orçamentária a partir de etapas — *dotação inicial, crédito adicional, autorizado, empenhado, liquidado e pago* — e para a efetivação dos controles interno (realizado pelo Poder Executivo) e externo (atribuído ao Poder Legislativo e aos Tribunais de Contas) da execução orçamentária.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988⁴, marco da redemocratização do Brasil, estabelece que a elaboração do conjunto normativo que organiza o processo orçamentário brasileiro é de competência do Poder Executivo. Também determina que este processo — chamado de ciclo orçamentário da administração pública — deve ser concluído com a publicação e posterior análise e aprovação pelo Poder Legislativo de três leis complementares entre si: o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, nesta ordem. Além disso, determina que as peças orçamentárias sejam submetidas à apreciação e aprovação do Congresso Nacional, permitindo a apresentação de emendas parlamentares, inclusive aquelas que criem novas despesas, desde que respeitem a compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA, que serão detalhados na seção 2.2 desta publicação.

³ Dispõe sobre as normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seção II do título VI.

O parágrafo 9º do próprio artigo 165 da Constituição Federal, dita que a organização específica do ciclo orçamentário, com termos de vigência, normas para a gestão financeira e patrimonial, condições para a instituição de fundos, regras para a execução equitativa do orçamento e procedimentos para a resolução de impedimentos técnicos, ficariam dispostos por legislação complementar. É neste contexto que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, foi promulgada. Contudo, após vetos, os prazos de elaboração e vigência dos orçamentos continuam a ser descritos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), aplicando-se principalmente ao nível federal.

Embora esse modelo seja adotado por muitos estados e municípios, os prazos para elaboração, aprovação e vigência dos orçamentos municipais podem ser encontrados na Lei Orgânica do Município (LOM) e no Regimento Interno da Câmara Municipal, já que são definidos com base na sessão legislativa de cada ente.

De modo geral, o **Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa)** deve ser enviado ao legislativo até o dia 31 de agosto e devolvido até o dia 22 de dezembro de cada ano. A LDO, por sua vez, prevê medidas provisórias para garantir a continuidade dos serviços públicos em caso de atrasos na aprovação da LOA até o início do novo exercício financeiro (geralmente, 1º de janeiro). Neste cenário, o governo pode executar provisoriamente, a cada mês, até um 12 avos do orçamento autorizado para o exercício anterior, limitado às despesas obrigatórias, como salários, aposentadorias e benefícios legais. Essa regra assegura o funcionamento básico da administração pública até que a nova LOA seja aprovada pelo Legislativo e entre em vigor.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF): EQUILÍBRIO E TRANSPARÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) inaugura um novo marco normativo para o planejamento e a execução orçamentária, com foco na disciplina fiscal, como define a própria legislação:

Art. 1º § 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Com base nesses princípios, a LRF consolidou a transparência na gestão fiscal e o controle social dos orçamentos no Brasil, especificamente por meio da LDO e da LOA. A LDO, por exemplo, deve conter anexos com metas fiscais anuais, projeções para a dívida pública durante os três anos de exercício da administração, estimativas de riscos fiscais e normas de controle de custos. Também devem constar objetivos das políticas monetária, cambial e creditícia, além de metas de inflação. Em síntese, a LDO passou a ter como principal função assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas e demonstrar um retrato da situação fiscal do governo.

A LRF também impôs maior rigor na execução orçamentária, exigindo coerência entre as peças do ciclo orçamentário. Para isso, determina a publicação de demonstrativos de despesas com a dívida pública (mobiliária ou contratual), previsão de receitas vinculadas, reservas de contingências e a programação orçamentária, com suas respectivas metas — todas compatíveis com as diretrizes da LDO. Além disso, veda a inclusão, na LOA, de despesas com dotações superiores a um ano que não estejam previstas no Plano Plurianual (PPA), ou que tenham finalidades imprecisas ou genéricas.

Outro avanço trazido pela LRF é o fortalecimento da participação e do controle social na gestão orçamentária. A lei distribui as responsabilidades institucionais e a periodicidade para a divulgação de relatórios para cada órgão da administração pública, especialmente os responsáveis pelas políticas públicas para crianças e adolescentes. Os desdobramentos dos conceitos de *transparência* e *controle social*, previstos na LRF, serão aprofundados no capítulo 2.5 desta publicação.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI): INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A Lei de Acesso à Informação (LAI), como ficou conhecida a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamenta o direito de acesso a informações públicas em todo o território nacional, aplicando-se a todos os entes federativos - União, estados, municípios e Distrito Federal. Seu principal objetivo é consolidar a transparência como regra na administração pública, enquanto o sigilo deve ser exceção devidamente justificada.

Estabelece prazos, canais de atendimento e procedimentos para pedidos de informações, além de critérios para recursos em caso de negativa. A norma reforça a cultura da transparência e fortalece o controle social, permitindo que qualquer cidadão acompanhe e avalie a atuação dos órgãos da administração pública.

No campo orçamentário, essa lei é fundamental para garantir que a sociedade tenha acesso a dados sobre a implementação, o monitoramento e os resultados de programas, projetos e ações públicas.⁵ Também assegura o direito de obter informações sobre metas, indicadores, auditorias, inspeções e prestação de contas, inclusive de exercícios anteriores.

Com base nesse princípio de amplo acesso, a LAI também incentiva a elaboração de peças orçamentárias temáticas, como os orçamentos voltados a públicos específicos — a exemplo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Ao permitir maior visibilidade dos beneficiários e das finalidades das ações públicas, a lei contribui para a qualificação da análise, do monitoramento e da participação cidadã.

⁵ Lei nº 12.527/2011, inciso VII do artigo 7º.

Além disso, o acompanhamento da gestão pública pela sociedade pode incorrer em suspeitas ou indícios de irregularidades. Neste caso, as Ouvidorias representam um canal direto de participação para o aprimoramento da gestão pública.

2.1 Princípios orçamentários

O conjunto de normas orçamentárias descritas anteriormente consolida os princípios que orientam o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento público no Brasil. Esses princípios são fundamentais para garantir a transparência, a fiscalização e o controle social sobre a gestão dos recursos. Embora dispersos em diferentes legislações, eles formam a base técnica e jurídica do orçamento público, sendo os principais:

- A **anualidade**, a **universalidade** e a **unidade**, que determinam: que a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) coincida com o ano civil e que deva ser reelaborada anualmente, que todas as receitas e despesas da administração pública estejam contidas na mesma peça orçamentária e que cada esfera da administração pública (municipal, estadual e federal) contem com apenas uma única peça, respectivamente;
- A **legalidade**, a **especificação** e a **programação**, que informam: que toda despesa ou ação realizada pela administração pública deve ser autorizada por legislação competente e de acesso público, sendo estas receitas e despesas associadas a ações específicas planejadas e programadas a partir de prioridades, objetivos e metas;
- A **unidade de tesouraria**, o **orçamento bruto**, o **equilíbrio** e a **economicidade**, que implicam: que o conjunto das transações previstas a partir da relação entre receitas e despesas devem ter seus recursos contidos em uma mesma conta, colaborando com a verificação do montante bruto de recursos previstos na própria LOA, primando para que haja correspondência entre as próprias receitas e despesas e, por último, garantindo que todas as aquisições e operações contratuais realizadas pela administração pública mantenham maiores benefícios e menores custos;
- A **transparência**, a **participação** e a **publicidade**, que fundamentam práticas participativas, baseados no artigo 182 da Constituição Federal para o âmbito municipal, no artigo 44 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – *Estatuto das Cidades*, que institui o orçamento participativo, e nos artigos 48 e 48-A da Lei complementar nº 101/ 2000, que assegura acesso aos orçamentos e às formas de publicação das informações orçamentárias. Os orçamentos e seus relatórios de execução das grandes cidades são publicados nos respectivos diários oficiais, além da internet. Já aquelas prefeituras de cidades pequenas, que não possuem jornal próprio ou internet, podem afixar os orçamentos até na porta da prefeitura para assegurar a publicidade da lei.

2.2 O ciclo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

Como já exposto na seção anterior, o ciclo orçamentário é composto por três legislações que organizam o planejamento financeiro, a definição de prioridades e a execução dos recursos públicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Juntas, elas asseguram que as ações do governo sigam prioridades definidas, sejam sustentáveis e tenham continuidade ao longo dos anos.

Na fase da LOA, momento em que se define a alocação efetiva dos recursos públicos, é possível propor a inclusão de ações e o aumento dos recursos destinados à promoção dos direitos de crianças e adolescentes. A LOA estabelece, para cada exercício, as autorizações e os limites de despesa das ações governamentais, possibilitando sua execução. Já na fase do PPA, é possível debater a inclusão de ações voltadas à infância e adolescência ao longo dos quatro anos do Plano, que deve orientar a formulação das LOAs subseqüentes. Na fase da LDO, cabe a definição de metas e prioridades para o exercício seguinte, bem como a previsão de regras de transparência e critérios para a execução do orçamento, sempre em consonância com as diretrizes estabelecidas no PPA. A seguir, serão especificadas as características de cada um destes instrumentos normativos.

PLANO PLURIANUAL (PPA)

O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas do governo para um período de quatro anos. Funciona como um plano estratégico que orienta os investimentos públicos, com metas regionalizadas e indicadores para o acompanhamento dos resultados.

É elaborado no primeiro ano de mandato do governante eleito e entra em vigor no segundo ano, abrangendo até o primeiro ano do governo seguinte. Isso garante a continuidade administrativa mesmo com mudanças de gestão. As prefeitas e prefeitos eleitos em 2024, por exemplo, devem elaborar em 2025 o PPA 2026-2029. Já o próximo governo elaborará o PPA 2030-2033. Revisões são permitidas anualmente, conforme previsto na própria lei.

Por seu caráter de planejamento estratégico do governo, os programas em torno dos quais se estrutura não oferecem detalhamento suficiente para permitir uma classificação precisa das despesas direcionadas às crianças e aos adolescentes, que se reflete na LOA. Iniciativas como o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) permitem monitorar como essas políticas são contempladas no orçamento anual.



No entanto, é possível incluir no OCA uma grade de programas e ações visíveis para a infância e adolescência, a partir da elaboração de um diagnóstico consistente sobre a situação das crianças e dos adolescentes, e da garantia de metas para a solução dos problemas.

Para receber recursos orçamentários, as políticas públicas precisam estar previstas no PPA. A legislação permite exceções apenas em situações excepcionais que impedem o planejamento prévio, como em casos de calamidade pública, comoção social ou guerra. Nessas situações, o governo pode autorizar despesas emergenciais mesmo que não estejam previstas no PPA. Esses exemplos serão detalhados no capítulo 2.4 desta publicação, dedicada à execução orçamentária.

Para identificar a melhor estrutura de ações voltadas à infância e adolescência no âmbito do PPA, é recomendável analisar a forma de organização adotada pelo município. Em razão da ausência de normatização específica, é possível observar dois modelos distintos de estruturação: o analítico e o sintético. O modelo analítico, mais comum em municípios de pequeno porte, tende a replicar a estrutura da LOA projetada para quatro anos. Nesses casos, é frequente a inclusão de quadros semelhantes ao Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD), com discriminação de programas, ações e valores para todo o período do PPA. Embora esse modelo possa ser criticado por não corresponder à função estratégica do PPA — já que a Constituição Federal limita seu conteúdo às despesas de capital e às decorrentes de ações continuadas —, ele permite maior detalhamento e facilita a vinculação de compromissos orçamentários específicos com os direitos de crianças e adolescentes.

Na segunda forma de estruturação do PPA, o modelo sintético, adotado pelo governo federal e mais comum em municípios de grande porte, os programas assumem papel central no planejamento. Cada programa representa um conjunto articulado de ações — projetos e atividades — voltadas ao alcance de um objetivo previamente definido pela gestão pública, com foco na resolução de problemas específicos ou no atendimento a demandas sociais. Nesse modelo, embora as ações sejam descritas, elas são geralmente associadas a metas físicas ou qualitativas, e não a valores financeiros individualizados. Os recursos orçamentários, nesse caso, aparecem de forma agregada no nível do programa, reforçando o caráter estratégico do planejamento plurianual.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A LDO conecta o planejamento estratégico do PPA com a execução orçamentária da LOA. Sua principal função é orientar a elaboração do orçamento anual, definindo as metas fiscais, as prioridades do governo para o ano seguinte e as regras que asseguram o equilíbrio entre as receitas e despesas. De acordo com a Constituição Federal, a LDO deve:

- Estabelecer as **metas e prioridades** da administração pública para o exercício seguinte;
- **Orientar a elaboração da LOA**, auxiliando o Executivo e o Legislativo na definição dos recursos públicos;
- **Dispor sobre alterações na legislação tributária;**

- Estabelecer a **política de aplicação das agências financeiras de fomento**, voltada à redução das desigualdades regionais.

A LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte, orientando a elaboração da LOA pelo Poder Executivo e seu processo de discussão e votação no Legislativo. A LDO também trata de alterações na legislação tributária e define a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento — instituições que visam promover o desenvolvimento econômico e social, corrigindo desequilíbrios regionais.

Com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, a LDO tornou-se mais técnica e abrangente, passando a incluir informações detalhadas sobre indicadores fiscais como juros, dívida pública e resultados financeiros — dados que refletem a saúde econômica do país. A LRF funciona como um código de conduta para gestores públicos de todas as esferas e poderes, estabelecendo, entre outras medidas, limites para gastos com pessoal e endividamento, e proibindo a criação de despesas continuadas (com duração superior a dois anos) sem fonte segura de receita. Embora a LRF não trate diretamente de desenvolvimento social ou combate às desigualdades, ela prevê mecanismos de controle social e participação, conforme será abordado na seção 2.6 desta publicação.

Para que a LDO funcione como instrumento de fortalecimento do OCA, recomenda-se a adoção de cinco medidas de controle institucional e social:

- ✓ Inclusão de critérios e normas para avaliação de programas e ações;
- ✓ Definição de parâmetros para a transferência de recursos públicos a instituições privadas;
- ✓ Análise da adequação na alocação e execução dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA);
- ✓ Exigência de que o projeto da LOA traga um quadro específico com os programas e ações integrantes do OCA;
- ✓ Obrigatoriedade de publicação periódica de relatórios específicos sobre a execução do OCA.

A implementação de critérios de avaliação (item 1) permite aferir os níveis de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, além de ampliar a transparência e qualificar o processo de prestação de contas, em especial sobre os recursos destinados às políticas voltadas à infância e adolescência. Essa exigência complementa o estabelecimento de metas do PPA e contribui para o aprimoramento das decisões futuras.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A LOA encerra o ciclo orçamentário e detalha todas as receitas e despesas previstas para o ano seguinte. É a principal lei orçamentária do país, estruturada conforme os princípios estabelecidos pela Lei nº 4.320/1964, que até hoje orienta a elaboração dos orçamentos públicos no Brasil, e

representa a principal fonte de informações para a apuração do OCA. Tem como base as diretrizes definidas na LDO e as metas previstas no PPA, especificando os programas, projetos e ações que serão executados no exercício. Com isso, traduz o plano de trabalho anual do governo e reflete suas prioridades econômicas, sociais e financeiras.⁶

Em termos legais, a LOA representa a autorização formal para a execução de ações governamentais que impliquem realização de despesas. Os títulos dos projetos e atividades indicam a finalidade da despesa, enquanto os valores aprovados estabelecem o limite máximo de gastos para cada ação. Esses valores são acompanhados das classificações que indicam os tipos de despesa autorizados, como aquisição de materiais de consumo, compra de bens permanentes, contratação de serviços ou pagamento de pessoal. Por seu papel central na discriminação das receitas e despesas a serem executadas para cada atividade, programa ou projeto incluído na lei (como explicitado no § 8º do art. 165 da Constituição Federal de 1988), bem como da informação das fases em que se encontram estas despesas, a LOA representa para o OCA a principal fonte de informações. Conforme determina o parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, a LOA é formalmente composta por três tipos diferentes de orçamentos:

- **O Orçamento da Seguridade Social:** que contempla as despesas com políticas de saúde, previdência e assistência social (conforme os arts. 199, 200 e 201 da Constituição Federal);
- **O Orçamento Fiscal:** que abrange receitas e despesas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), exceto das políticas de saúde, previdência social e assistência social;
- **O Orçamento de Investimentos das Estatais:** que refere-se ao conjunto de despesas com investimento (obras e equipamentos) realizados por empresas estatais de cujo controle acionário (com direito a voto) pertença majoritariamente ao poder público.

Essa estrutura visa assegurar a destinação adequada dos recursos para cada área, protegendo setores sensíveis de eventuais cortes ou desvios.

Para fins do OCA, as políticas voltadas à infância e adolescência estão presentes no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social. São exemplos as políticas públicas de saúde, assistência social, educação e ações específicas de proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Essa distinção também se mostra importante durante o processo legislativo, especialmente na discussão e aprovação da LOA, pois ajuda a limitar e assegurar recursos por meio de emendas parlamentares. Além disso, influencia na possibilidade de remanejamento de verbas ao longo da execução orçamentária.

⁶ Constituição Federal de 1988, artigo 165, III, parágrafo 5º.

A participação da sociedade civil e dos conselhos de direitos é fundamental para garantir que a LOA contemple, desde sua elaboração, recursos adequados para as políticas voltadas às crianças e aos adolescentes. Isso pode ocorrer tanto por meio do diálogo com o Executivo — nos momentos de planejamento — como por articulação com o Legislativo, apresentando e defendendo emendas durante a tramitação da proposta orçamentária. Esse envolvimento é decisivo para assegurar a efetividade das políticas públicas e o compromisso do Estado com os direitos da infância e adolescência.

2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA): receitas, despesas públicas e suas classificações

Como mencionado anteriormente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) representa a autorização para a execução anual de todo o ciclo de planejamento orçamentário e constitui a fonte de informações por sobre a qual o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) é apurado e calculado. Neste contexto, serão delimitados alguns dos conceitos e formas de classificação que vêm sendo abordados desde o início desta descrição metodológica, dando especial atenção às despesas.

2.3.1 Receitas públicas e sua relação com o Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS

As receitas públicas são recursos financeiros arrecadados pelas esferas da administração pública (União, estados e municípios) para custear as despesas previstas no orçamento anual. No planejamento orçamentário, essas receitas devem ser classificadas de acordo com suas fontes de origem, obedecendo uma estrutura padronizada (chamadas categorias econômicas)⁷:

- **Receitas Correntes:** compostas pelas *receitas tributárias* (impostos, taxas e contribuições), *receitas patrimoniais* (aluguéis, dividendos e rendimentos de aplicações), *receitas de serviços* (agropecuárias e industriais), *das transferências correntes* (como repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)) e *outras receitas correntes*. Em resumo, são aquelas utilizadas para custear o funcionamento da administração pública e a oferta de bens e serviços à população;
- **Receitas de Capital:** são aquelas que não decorrem da atividade operacional do Estado e representam entradas que aumentam o patrimônio público, sendo compostas por *operações*

⁷ Lei 4.320/64, artigo 11, parágrafos 1º e 2º.

de crédito, alienação de bens (venda de imóveis ou ativos públicos), *amortização de empréstimos* (valores devolvidos por entidades ou cidadãos que receberam empréstimos públicos), *transferências de capital* (valores recebidos para investimentos ou obras) e receitas resultantes de *superávit financeiro* (saldos positivos de exercícios anteriores).

A distinção entre receitas de capital e receitas financeiras é fundamental para a análise fiscal e orçamentária. As receitas de capital correspondem a ingressos que alteram o patrimônio público de forma positiva e estão diretamente associadas ao financiamento de investimentos, como obras de infraestrutura, aquisição de equipamentos ou construção de unidades escolares. Já as receitas financeiras decorrem de aplicações de recursos públicos em instrumentos financeiros (como títulos públicos, depósitos remunerados ou fundos de investimento) e, em regra, são destinadas ao pagamento de encargos da dívida pública, incluindo juros e amortizações.

No âmbito do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), tanto as receitas correntes como as de capital são fontes legítimas de financiamento das políticas públicas voltadas à infância e adolescência:

- As receitas correntes sustentam a manutenção de programas e serviços continuados, como os Conselhos Tutelares, ações de assistência social, programas de saúde e educação básica;
- Já as receitas de capital viabilizam a realização de investimentos estruturantes, como a construção de creches, escolas, centros de convivência e espaços de lazer.

No caso do OCA, essa distinção é relevante para compreender não apenas como os recursos são aplicados, mas também a sustentabilidade das ações financiadas — diferenciando despesas permanentes de caráter continuado daquelas pontuais voltadas à expansão da infraestrutura social.

O acompanhamento das fontes de financiamento, portanto, é essencial para assegurar que os recursos destinados à promoção dos direitos da criança e do adolescente sejam aplicados de forma planejada, transparente e compatível com as metas estabelecidas nos planos plurianuais e leis orçamentárias. A análise da natureza das receitas contribui ainda para avaliar a dependência do município ou estado de fontes voláteis e para propor alternativas de financiamento mais consistentes e equitativas.

2.3.2 Despesas

As despesas são descritas no orçamento na forma de programas e ações — atividades, projetos ou operações especiais, como se verá a seguir — previstas e realizadas pelo Estado para atingir as finalidades dos governos por meio do dispêndio de recursos financeiros.

CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL DAS DESPESAS

A classificação institucional das despesas é uma das diferentes formas de identificação dos gastos contidas nos orçamentos públicos, especialmente na Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa

classificação indica qual órgão ou unidade da administração pública é responsável pela execução dos recursos públicos e onde estão alocados os valores para a implementação das políticas públicas. Ela obedece a critérios político-administrativos definidos por cada município e está estruturada em **Órgãos** e **Unidades Orçamentárias (UO)**. Por isso, cada ente federativo possui códigos próprios e uma classificação institucional distinta.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES) DAS DESPESAS

Outra forma de classificação das despesas é por meio da sua divisão entre **função** e **subfunção**. A classificação funcional organiza os gastos públicos de acordo com as áreas de atuação do governo. A função representa o nível mais amplo, indicando a finalidade principal da despesa, como saúde, educação e assistência social. Já a subfunção detalha essa finalidade, especificando o foco de atuação dentro da função, como atenção básica em saúde ou educação infantil. Para dar mais flexibilidade à gestão, uma mesma subfunção pode estar associada a mais de uma função. Essa padronização é válida para todos os entes da Federação e segue as definições da Portaria nº 42/1999, cujas tabelas podem ser consultadas no **Anexo 1**, no final desta publicação.

CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA (PROGRAMAS E AÇÕES) DAS DESPESAS

Sendo composta por **programas** e **ações**, a classificação programática das despesas representa a tradução das políticas públicas no orçamento. Expressa os objetivos que o governo pretende alcançar, os desafios que busca enfrentar e as estratégias adotadas para isso.

Os programas organizam as ações governamentais em torno de objetivos específicos, permitindo avaliar resultados e impactos. Por exemplo, um programa como “Educação Infantil de Qualidade” pode incluir ações de construção de creches, capacitação de professores e distribuição de material didático. Esses programas direcionam os recursos públicos para enfrentar desafios concretos e alcançar metas sociais definidas no planejamento. Cada programa integra certo número de ações orçamentárias, classificadas em três tipos: *projetos*, *atividades* ou *operações especiais* (veja exemplo no Anexo III):

- **Projetos:** são iniciativas com prazo e resultados definidos (como a construção de uma escola);
- **Atividades:** constituem ações contínuas e permanentes, ou seja, não têm data de término definida (como a manutenção de serviços de saúde);
- **Operações especiais:** são as despesas que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores por não implicar na geração de bens, produtos ou prestação de serviços diretos à população (como ressarcimentos, transferências, aposentadorias, indenizações ou pagamento de juros da dívida, dentre outros).

QUADRO 3

CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA DAS DESPESAS

CLASSIFICAÇÃO OU ESTRUTURA PROGRAMÁTICA	
PROGRAMA	Finalístico
	Manutenção e Gestão de Políticas Públicas
AÇÃO	Atividade
	Projeto
	Operação Especial

CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS

Do mesmo modo que as receitas, as despesas também são divididas em duas categorias econômicas:

- **Despesas Correntes:** são as *despesas de custeio* — os recursos destinados ao pagamento ou manutenção de serviços entregues e aqueles destinados a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis⁸ — e as *transferências correntes* — os recursos destinados ao pagamento de despesas por sobre as quais não houve prestação direta de serviços, como, por exemplo, o pagamento da aposentadoria de servidores inativos. Em síntese, são despesas operacionais e contínuas, que promovem a execução e manutenção das atividades básicas da administração pública;
- **Despesas de Capital:** representam os *investimentos, inversões financeiras e transferências de capital*. De maneira geral, estas despesas agregam os recursos destinados à aquisição de imóveis, equipamentos e instalações, compra de maquinário e materiais de uso contínuo, realização de obras públicas e amortização da dívida pública.

CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA

Adicionalmente à identificação das categorias econômicas, os Grupos de Natureza da Despesa (GND) que constam na LOA desagregam as despesas públicas, permitindo verificar o que será feito em determinada despesa. Dessa forma, as *despesas correntes* são também classificadas entre:

- **Pessoal e encargos sociais:** reúne as despesas relacionadas ao pagamento de salários de pessoal ativo e inativo, pensões, remunerações, gratificações, vantagens (fixas ou variáveis) e horas extras relativas a cargos eletivos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, além do pagamento de benefícios e recolhimento de contribuições às entidades de previdência;

⁸ Lei nº4.320/64, artigo 12, parágrafos 1º e 2º.

- **Juros e encargos da dívida:** identifica as despesas com pagamento de juros e outros encargos, comissões e custos da dívida interna e externa, além das despesas com a dívida pública mobiliária;
- **Outras despesas correntes:** agrega as despesas para manutenção da administração pública, como material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e outras despesas não classificáveis em outros grupos de despesa.

Já as *despesas de capital* podem ser desagregadas entre:

- **Investimentos:** significam aumento do capital. Informa aquelas despesas relativas à compra de *softwares*, aquisição de equipamentos, materiais, maquinário e demais instalações de utilização permanente. Incluídas também aquelas despesas relativas ao planejamento e execução de obras;
- **Inversões financeiras:** expressam as despesas relacionadas com alteração de propriedade de ativos existentes, como a aquisição de imóveis já em utilização, títulos do mercado de ações de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
- **Amortização da dívida:** indicam as despesas com o pagamento do principal e/ou refinanciamento da dívida, da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual e mobiliária.

QUADRO 4

CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS E NATUREZA

CATEGORIA ECONÔMICA	NATUREZA DA DESPESA
DESPESAS CORRENTES	1 - Pessoal e encargos sociais
	2 - Juros e encargos da dívida
	3- Outras despesas correntes
DESPESAS DE CAPITAL	4 - Investimentos
	5 - Inversões financeiras
	6 - Amortização da dívida

A seguir, serão detalhados os papéis do Executivo, do Legislativo, da sociedade civil e dos conselhos municipais no processo de elaboração, execução e avaliação do orçamento público, com ênfase nas oportunidades de participação e controle social voltadas ao Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Esse envolvimento é essencial para garantir que os recursos destinados à infância e adolescência estejam previstos, sejam aplicados corretamente e possam ser monitorados pela população e pelos órgãos de fiscalização.

2.4 O processo orçamentário

No processo orçamentário, cada Poder exerce funções específicas e complementares. É fundamental que cada Poder respeite os limites de atuação definidos constitucionalmente, sem interferir nas atribuições orçamentárias dos demais. A participação ativa da sociedade civil e dos conselhos de direitos é essencial para assegurar que as políticas públicas voltadas à infância e adolescência estejam devidamente previstas e recebam recursos compatíveis com suas necessidades.

As quatro etapas principais do ciclo orçamentário — elaboração do projeto de lei, discussão e votação legislativa, execução orçamentária e financeira, e avaliação e controle dos gastos — serão detalhadas a seguir. Cada uma oferece oportunidades concretas para o exercício da participação e do controle social.

ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI

A elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma atribuição exclusiva do Poder Executivo, como no caso dos municípios, em que apenas o prefeito pode encaminhar os projetos à Câmara Municipal, cabendo aos vereadores apenas a possibilidade de apresentar emendas. Embora ainda não exista uma lei complementar específica para regulamentar o PPA e a LDO — como previsto pela Constituição —, a Lei nº 4.320/1964 segue orientando a elaboração da LOA e a execução orçamentária em todas as esferas. A Secretaria de Planejamento coordena esse processo com base nas demandas setoriais, compatibilizando as necessidades com a previsão de receitas e parâmetros macroeconômicos. Os demais poderes e órgãos autônomos também participam com propostas específicas. A atuação qualificada da equipe técnica do Executivo é essencial para assegurar um planejamento eficiente. Nesse contexto, a participação da sociedade e dos conselhos de direitos, especialmente na defesa das políticas para crianças e adolescentes, é fundamental para garantir que as demandas sociais estejam refletidas nas peças orçamentárias.

DISCUSSÃO E VOTAÇÃO LEGISLATIVA

A Constituição estabelece que as propostas do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) sejam analisadas, discutidas e votadas pelo Poder Legislativo em cada esfera: Congresso Nacional (União), Assembleias Legislativas (estados) e Câmaras Municipais (municípios). Inicialmente, os projetos são avaliados por uma comissão especializada e, em seguida, pelo plenário. O Legislativo exerce papel fundamental nesse processo ao poder propor emendas que alterem a proposta original, desde que respeitadas regras como: não aumentar o total das despesas; indicar a fonte de recursos para cobrir novas despesas; manter a compatibilidade com o PPA e a LDO; obedecer aos limites para emendas e preservar dotações obrigatórias, como pessoal e encargos da dívida. Após a votação, o Executivo pode sancionar ou vetar trechos da lei, cabendo ao Legislativo analisar eventuais vetos. A sociedade civil e os conselhos de direitos podem atuar junto aos parlamentares na apresentação de emendas que garantam ou ampliem recursos para políticas públicas voltadas à infância e adolescência, influenciando positivamente o conteúdo do orçamento.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Diário Oficial, o Poder Executivo inicia a execução orçamentária, que consiste na realização das atividades programadas e na aplicação dos recursos conforme as dotações aprovadas. Em até 30 dias, deve ser definido o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), compatibilizando a liberação de recursos com o fluxo de receitas. Esse planejamento assegura o equilíbrio fiscal, evita atrasos nos repasses

e melhora a eficiência da gestão pública. A execução deve seguir rigorosamente os limites estabelecidos na LOA, sendo reavaliada bimestralmente para garantir o cumprimento das metas fiscais. Caso haja frustração de receita ou necessidade de readequação, o governo pode adotar o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) ou autorizar novos gastos por excesso de arrecadação. O acompanhamento da execução orçamentária é fundamental para assegurar a transparência, a efetividade das políticas públicas e o controle social. A sociedade e os conselhos de direitos podem e devem monitorar os relatórios periódicos publicados pelo Executivo, propor ajustes, influenciar prioridades e garantir que as políticas para crianças e adolescentes sejam efetivamente implementadas de acordo com suas necessidades.

AVALIAÇÃO E CONTROLE DOS GASTOS

Após o encerramento do exercício financeiro, o chefe do Executivo deve apresentar a prestação de contas com o balanço das receitas e despesas do ano. Esse documento é analisado pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas e deve estar disponível ao público, podendo ser acessado nos *sites* ou sedes do Legislativo, do Tribunal de Contas ou do órgão responsável pelo orçamento, como a Secretaria de Planejamento (Seplan). Durante a execução orçamentária, os órgãos públicos e entidades que recebem recursos devem prestar contas regularmente e estão sujeitos a fiscalização, chamada de controle. O controle pode ser interno (realizado pelo próprio Executivo) ou externo (realizado pelo Legislativo com apoio dos Tribunais de Contas). Além disso, há o controle social, exercido pela sociedade civil e conselhos de políticas públicas. O Ministério Público (MP) é parceiro no controle social: embora não participe da elaboração nem da aprovação do orçamento, pode ser acionado sempre que houver indícios de irregularidades, omissões ou negação de informações públicas. Para garantir o cumprimento da lei, o MP pode intervir por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) ou ações civis públicas, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos.

2.5. Fases de execução da despesa

O monitoramento eficaz das políticas públicas depende do acesso às informações da execução orçamentária, que revelam se os recursos foram liberados, se os serviços estão em andamento e se as obras estão sendo executadas. A execução do orçamento é o processo que transforma a previsão legal de despesas em ações concretas, respeitando a disponibilidade de recursos e as exigências legais. No entanto, como o orçamento é autorizativo, ele não garante a execução total dos valores previstos. Ao longo do ano, mudanças nas prioridades e limitações financeiras podem exigir ajustes no planejamento original, o que reforça a importância do acompanhamento contínuo por parte da sociedade e dos conselhos.

Após a promulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA), o Executivo inicia a execução orçamentária com a distribuição de cotas às unidades orçamentárias, normalmente feita de forma mensal. Essa etapa transforma os recursos orçamentários (previstos e autorizados na LOA) em recursos financeiros (dinheiro efetivamente gasto). A execução ocorre em fases, como empenho, liquidação e pagamento, que garantem maior controle, transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. A Lei nº 4.320/1964 determina que os gastos financeiros nunca podem superar os limites orçamentários autorizados.



DOTAÇÃO INICIAL – LEI APÓS VETOS

A dotação inicial corresponde ao montante de recursos orçamentários previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para determinada política pública, representando os valores aprovados pela Câmara Municipal e sancionados pelo Executivo, com ou sem vetos. Esse valor permanece fixo ao longo do ano, podendo, no entanto, ser inicialmente zero, como no caso de programas incluídos no Plano Plurianual (PPA) mas não contemplados na LOA aprovada. Durante a vigência do orçamento, existem possibilidades legais de alteração desses valores.

CRÉDITOS ADICIONAIS

Os créditos adicionais são mecanismos utilizados para ajustar o orçamento durante sua execução, cobrindo despesas não previstas ou subestimadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), como mudanças nas políticas públicas, variações de preços e emergências. Classificam-se em: **crédito suplementar**, que reforça dotações já existentes; **crédito especial**, que cria nova dotação para despesas não previstas na LOA, desde que estejam no Plano Plurianual (PPA); e **crédito extraordinário**, usado para despesas urgentes e imprevisíveis, como calamidades, e que pode ser aberto por Medida Provisória, sem necessidade de previsão no PPA ou de recurso previamente disponível. A abertura de qualquer crédito adicional geralmente exige autorização legislativa, embora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) possa permitir a abertura de créditos suplementares por decreto, dentro de limites definidos. O financiamento desses créditos pode vir do superávit do exercício anterior, excesso de arrecadação, anulação de outras dotações, empréstimos autorizados ou da reserva de contingência — uma poupança prevista na LOA sem destinação específica. Créditos abertos valem até o fim do exercício financeiro, mas os créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do ano podem ser reabertos no ano seguinte. Por isso, é fundamental que os conselhos e a sociedade acompanhem esses remanejamentos para proteger e fortalecer as políticas voltadas à infância e adolescência.

DOTAÇÃO AUTORIZADA – LEI MAIS CRÉDITOS

O montante autorizado corresponde à dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), já considerando os remanejamentos ocorridos ao longo do exercício financeiro, seja por aumento, como no caso de maior ingresso de receita, ou por redução, em razão da abertura de créditos adicionais para outras áreas. Com base nesse valor autorizado, as unidades orçamentárias iniciam efetivamente a execução das políticas públicas, encaminhando pedidos de aquisição de bens e contratação de serviços ou obras, por meio de processos licitatórios.

LICITAÇÃO

Encerradas as etapas de programação e provisionamento, a execução das despesas públicas deve ocorrer, em regra, por meio de licitação, processo administrativo previsto na Lei nº 14.133/2021, que busca garantir transparência, igualdade entre fornecedores e a seleção da proposta mais vantajosa. As modalidades incluem convite, tomada de preços, concorrência, leilão, concurso e pregão, e variam conforme o valor e a complexidade da aquisição. No entanto, há exceções legais, como despesas com pessoal, serviço da dívida ou situações de dispensa e inexigibilidade, quando não há possibilidade de competição ou há previsão legal para não realizar o certame.

EMPENHO

Após a conclusão da licitação, a administração pública inicia a fase do empenho, que consiste na reserva formal de recursos para garantir o pagamento de uma despesa prevista, impedindo que esses valores sejam usados para outros fins ou que se assumam gastos acima do autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA). O empenho assegura ao credor que há recursos reservados para a aquisição de bens ou serviços contratados, sendo registrado em nota de empenho emitida pelo tesouro municipal. Ele pode ser classificado como ordinário (para despesas conhecidas e de pagamento único), por estimativa (quando o valor exato é incerto) ou global (para despesas contínuas e parceladas). A liberação dos recursos segue o cronograma de desembolso e as prioridades do governo, conforme previsto na Lei nº 4.320/64.

RESTOS A PAGAR (RP)

Despesas empenhadas que não são pagas até 31 de dezembro do ano fiscal geram os chamados Restos a Pagar (RP), que correspondem a compromissos financeiros assumidos em um exercício, mas pagos no seguinte. Como pertencem ao orçamento de anos anteriores, os RPs não são incluídos no cálculo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e são considerados, por muitos, como despesas extra orçamentárias — embora haja controvérsia, pois essas despesas integraram o orçamento anterior. Os RPs se dividem em Processados (com despesa liquidada, mas não paga) e Não-Processados (empenhados, mas não liquidados). Se não forem quitados até o fim do exercício seguinte ao da sua origem, transformam-se em Despesas de Exercícios Anteriores, podendo ser pagas dentro de um prazo de até cinco anos, mediante lançamento no orçamento vigente.

CONTINGENCIAMENTO

O contingenciamento é uma medida adotada pelo Poder Executivo para limitar temporariamente os gastos públicos, mesmo quando já autorizados pela Câmara Municipal, a fim de evitar desequilíbrios fiscais durante a execução orçamentária. Quando há necessidade de aumentar despesas além do previsto na lei orçamentária, o Executivo pode propor um projeto de crédito adicional ao Legislativo; porém, quando é necessário conter gastos, edita, por meio de decreto, medidas de contingenciamento conforme os artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sem necessidade de aprovação legislativa. Esses decretos devem ser acompanhados de uma Exposição de Motivos, justificando tecnicamente os critérios adotados. Apesar de a Constituição Federal garantir prioridade absoluta às crianças e aos adolescentes nas políticas públicas, é comum que áreas voltadas a esses públicos sejam afetadas por cortes e remanejamentos de recursos.

LIQUIDAÇÃO

No Orçamento Criança e Adolescente (OCA), a etapa central da execução orçamentária é a liquidação da despesa, momento em que a administração pública reconhece oficialmente a entrega do bem ou a prestação do serviço contratado, autorizando o pagamento. Esse procedimento exige a verificação de documentos como contrato, nota de empenho, comprovantes de entrega ou execução, além de nota fiscal, processo de licitação e relatórios de medição em casos de obras e serviços. A liquidação é decisiva porque confirma a origem, o objeto, o valor e o destinatário da despesa, constituindo a materialização concreta da ação orçamentária. Por esse motivo, é o parâmetro utilizado para o cálculo efetivo dos valores do OCA, assegurando maior precisão e transparência na mensuração dos investimentos destinados à infância e adolescência.

PAGAMENTO

O pagamento é a última etapa da execução orçamentária e ocorre quando a prefeitura quita o compromisso assumido após a verificação da entrega do bem ou serviço (liquidação). Com base na confirmação da despesa liquidada, o Tesouro Municipal emite a nota de pagamento e realiza a operação bancária que extingue a obrigação financeira. Quando há disponibilidade de recursos, essa etapa pode ocorrer simultaneamente à liquidação, concluindo o ciclo da despesa pública.

2.6 Transparência, participação social e fiscalização do orçamento público

A consolidação de um Brasil comprometido com os direitos da infância e adolescência, fundado nos princípios do desenvolvimento sustentável, da democracia, da igualdade, da não discriminação, da justiça social e da universalidade, exige esforços consistentes e coordenados de toda a sociedade. Essa construção passa, necessariamente, pela participação ativa da sociedade civil no

acompanhamento das políticas públicas e, sobretudo, no controle social do orçamento público. Esse controle é um exercício democrático que fortalece a cidadania, qualifica o gasto público e contribui para que as políticas orçamentárias reflitam efetivamente as necessidades reais de crianças e adolescentes.

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA), ao evidenciar a parcela do orçamento público destinada à promoção, proteção e defesa dos direitos desse grupo etário, torna-se um instrumento essencial para a incidência social. A efetivação dos direitos previstos em leis e políticas públicas depende da alocação e execução concreta de recursos orçamentários. Assim, o controle social sobre o OCA se revela como uma etapa fundamental para garantir a realização das ações planejadas, corrigir distorções, identificar lacunas e assegurar maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua função autorizativa e executiva, deve ocupar o centro das atenções da sociedade civil. Nela estão definidos os valores a serem destinados para cada ação governamental e, por consequência, os limites legais para a realização das despesas. A LOA viabiliza, financeiramente, as políticas públicas, sendo precedida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta sua elaboração, e pelo Plano Plurianual (PPA), que estabelece os programas e objetivos estratégicos para um período de quatro anos. O acompanhamento atento de cada uma dessas fases é fundamental para garantir coerência entre o planejamento de longo prazo e a execução anual dos recursos.

A Constituição Federal de 1988, o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Lei nº 8.069/1990) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constituem os marcos normativos que legitimam e fundamentam a atuação social no orçamento público. A LRF, em particular, determina a ampla divulgação dos instrumentos orçamentários e de sua execução, garantindo ao cidadão o direito ao acesso à informação e ao acompanhamento da gestão fiscal.

A participação da sociedade pode ocorrer de forma institucionalizada, por meio dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCAs), Conselhos Tutelares, Conselhos Setoriais (de Saúde, Educação e Assistência Social, entre outros) e organizações da sociedade civil. Também é garantida a atuação individual, independentemente de vínculo institucional, por meio de participação em audiências públicas, consultas populares e outras instâncias deliberativas. Os cidadãos e instituições podem acompanhar e influenciar a três momentos-chave do ciclo orçamentário: (1) a elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo; (2) a discussão e aprovação da proposta no Legislativo; e (3) a fiscalização da execução pelos órgãos de controle e pela sociedade civil.

O controle social do OCA permite que a sociedade disponha de elementos concretos para:

- a) Avaliar o desempenho** real das ações voltadas à infância e adolescência;
- b) Estabelecer prioridades** de forma qualificada e orientada por evidências;
- c) Formular estratégias de ação** mais estruturadas e de longo prazo, superando reivindicações pontuais e fragmentadas;

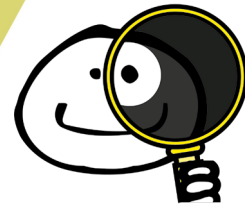
d) Exigir maior responsabilidade do Poder Público na gestão eficiente dos recursos, sobretudo nas ações voltadas ao combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento humano de famílias com crianças e adolescentes.

Nesse contexto, o controle social se articula a partir de dois eixos interdependentes: a vigilância social e a mobilização social. A vigilância refere-se à capacidade da sociedade de produzir, acessar e difundir informações sobre a alocação e execução dos recursos públicos. Já a mobilização compreende a articulação de indivíduos, grupos e instituições em torno de ações concretas para garantir a efetividade dos direitos. No caso do OCA, ambas se entrelaçam: por exemplo, em uma audiência pública, o levantamento e a apresentação de dados configuram ações de vigilância, enquanto o engajamento da população para participar do debate constitui mobilização social.

Além disso, a LDO pode ser utilizada estrategicamente como instrumento de incidência, ao incluir dispositivos que obriguem a apresentação de quadros específicos do OCA na LOA, estabelecer critérios para avaliação de programas e exigir a publicação de relatórios periódicos de execução física e financeira. Esse tipo de medida fortalece a governança democrática e amplia a capacidade da sociedade de monitorar, propor ajustes e cobrar resultados mais efetivos.

Colaborar para a criação de um Brasil melhor para as crianças e os adolescentes não é apenas uma responsabilidade institucional, mas uma tarefa coletiva e permanente. Isso exige da sociedade uma atuação vigilante, articulada e tecnicamente qualificada, especialmente no campo orçamentário, onde se concretizam — ou se inviabilizam — os direitos conquistados. A qualificação do controle social do OCA, centrado na LOA e nos demais instrumentos orçamentários, é um passo decisivo para transformar compromissos legais e políticos em realizações concretas para milhões de crianças e adolescentes em todo o país.





PARTE

III

METODOLOGIA

do Orçamento Criança e
Adolescente (OCA)

3.1 Compreensão do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) é uma metodologia de seleção, apuração, consolidação e análise do conjunto de despesas liquidadas, *exclusivas* e *não exclusivas*, à melhoria das condições de vida, promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

A partir das bases do orçamento anual (Lei Orçamentária Anual (LOA)) ou dos *Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs)*, os gastos passam por dois momentos distintos de identificação (veja seção 3.4), por meio da **seleção funcional** — nesta fase, a metodologia recomenda a apuração a partir das *funções* e *subfunções* orçamentárias correlacionadas às áreas e subáreas de atuação do OCA — e da **seleção direta** — que deve ser realizada logo após a seleção funcional, exigindo maior dedicação à análise do orçamento para apurar devidamente os projetos e atividades correlacionados às áreas e subáreas do OCA. Nesta seção, serão explicitadas as fontes de informação necessárias, os métodos de seleção das despesas liquidadas e os critérios de ponderação do OCA *exclusivo* e do OCA *não exclusivo*.

O *Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)* nº 28/33, de 19 de dezembro de 2014, ao expor a visão geral a respeito do tema dos investimentos públicos em crianças e adolescentes reconhece que “a falta de despesas públicas suficientes, efetivas, inclusivas e eficientes é uma das principais barreiras à plena realização dos direitos de crianças [e adolescentes] (A/HRC/28/33, 2014, p. 7)”. Está atrelada a este ponto de vista a constatação de que as políticas econômicas, assim como o planejamento orçamentário em especial, não são neutras em relação aos impactos que exercem sobre a população com até 19 anos de idade, implicando a necessidade de que os agentes interessados e responsáveis pela elaboração dos orçamentos tomem em consideração não apenas a influência da destinação de recursos públicos, mas também dos ciclos de vida a que se alocam os recursos destinados aos indivíduos que passam pela infância ou adolescência.

A metodologia OCA, portanto, pretende compor um orçamento temático que mitigue algumas das dificuldades inerentes às investigações dos orçamentos públicos no Brasil e facilite o monitoramento, tanto do planejamento como da execução de recursos previstos à população de crianças e adolescentes residentes no país, como informa, ainda, o Alto Comissariado para os Direitos Humanos:

nenhum governo pode alegar garantir os direitos de crianças [e adolescentes] com a plenitude de seus recursos disponíveis ao menos que seja capaz de identificar qual proporção de seu orçamento é direcionado às crianças [e aos adolescentes], direta e indiretamente. Estas considerações não implicam a criação de um orçamento público paralelo específico à infância e adolescência, antes, sugere que as despesas com essa população devem ser passíveis de identificação (A/HRC/28/33, 2014 p. 10⁹).

⁹ Tradução nossa.



A seguir, serão detalhadas as fontes de informação necessárias ao cálculo do OCA nos orçamentos públicos municipais.

3.2 Comitê de Apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

Conseguir os dados necessários à apuração e cálculo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) é um passo decisivo para o qual recomenda-se uma articulação entre os gestores públicos. Afinal, é comum que as áreas da administração pública responsáveis pela execução de políticas não lidem diretamente com o orçamento, ao passo que gestores do orçamento não conheçam plenamente as políticas relacionadas às ações orçamentárias.

Assim, recomenda-se que, além da articulação entre os atores citados, o município se empenhe na formação de um **Comitê de Apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)**, sendo composto pelas áreas gestoras das despesas que se concentram no próprio OCA (Educação, Saúde, Assistência Social) e de membros que auxiliem na identificação destes gastos como os setores de contabilidade (as Secretarias da Fazenda e/ou do Planejamento do município). Para conferir maior autonomia e criar condições para a requisição das informações necessárias ao Comitê de Apuração do OCA, propõe-se que este seja formalizado através de portaria.

3.3 Levantamento de dados

Em geral, o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) pode ser apurado a partir da evolução dos orçamentos anuais e da execução orçamentária. Para chegar a conclusões sobre as previsões de gastos a cada ano, é necessário analisar as informações constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa abordagem permite compreender as previsões de gastos e a estratégia inicial do governo para melhorar as condições de vida de crianças e adolescentes. Já a análise do resultado da execução do orçamento permite avaliar a real destinação de recursos para promover e proteger as crianças e os adolescentes e oferece elementos para acompanhar imediata e diretamente as realizações dos governos. Disso resulta a identificação de duas bases de dados possíveis para o cálculo do OCA:

- (a) Base do orçamento anual:** dados constantes da Lei do Orçamento Anual (LOA);
- (b) Base da execução orçamentária:** dados disponíveis em relatórios de acompanhamento da execução orçamentária (*Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs)*).

Estratégias distintas de mobilização são necessárias para obter essas bases de dados. Enquanto a LOA é publicada e, portanto, relativamente acessível, os relatórios de execução orçamentária não

estão condicionados a formatos predefinidos ou mesmo à publicação obrigatória, o que torna mais complexa sua obtenção. Nas seções seguintes, serão apresentadas orientações para se conseguir cada um deles.

BASE DO ORÇAMENTO ANUAL (LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA))

A base do orçamento anual, que é o resultado da lei orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Executivo que, por determinação legal, a publica no *Diário Oficial* do município ou em jornal de grande circulação, normalmente durante a segunda quinzena de dezembro. Em função da necessidade de sua publicação, a LOA pode ser encontrada em local acessível e disponibilizada para consulta, geralmente nas Secretarias do Planejamento ou nas Secretarias da Fazenda do município, ou na Presidência ou Comissão de Orçamento da Câmara Municipal.

Para o cálculo do OCA, é necessário identificar, dentre os quadros da LOA, o **Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD)**, que apresenta o detalhamento dos gastos por órgão da administração pública, com suas respectivas ações (projetos e atividades), programas e previsão por grupo de despesa. Cada ação orçamentária é acompanhada por códigos definidos legalmente, conhecidos como *classificação funcional-programática* (veja item 2.3.2). A partir dessa codificação, é possível selecionar as despesas voltadas à promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, compondo assim o OCA.

QUADRO 5

MODELO DO QUADRO DEMONSTRATIVO DE DESPESAS (QDD)

ÓRGÃO: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

ESPECIFICAÇÃO DE PROJETOS E ATIVIDADES*	CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA										VALOR (R\$)	
	Código da Função	Código da Sub-função	Código do Programa	Código do Identificador do Projeto ou Atividade	Número de Ordem do Projeto ou Atividade	Código da Fonte de Receita	Código da Categoria Econômica da Despesa	Código do Grupo de Despesa	Código da Modalidade de Aplicação	Código do Elemento de Despesa	Valor Autorizado para o Elemento de Despesa	Valor Total Autorizado para o Projeto/Atividade

(*) Os títulos de projetos/atividades variam de município para município. Normalmente, a classificação *funcional-programática* é apresentada como uma sequência de dígitos sem a distinção dos códigos a que se refere. Pode haver alteração na ordem sequencial dos códigos apresentada nessa simulação ou mesmo a inclusão de outros.



BASE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As informações referentes à base da execução orçamentária demandam maior esforço de levantamento, pois não há obrigação legal específica para a divulgação periódica de relatórios que detalhem a execução orçamentária por ação (projeto ou atividade).

A Constituição Federal, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina que o RREO seja publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. No entanto, os demonstrativos que compõem o RREO, cujo formato é definido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (MF), não apresentam a execução detalhada por ação orçamentária, o que inviabiliza a apuração direta do OCA a partir desse relatório.

Para calcular o OCA com base na execução orçamentária, é necessário dispor de um demonstrativo no formato do QDD, que detalhe os projetos e as atividades por classificação *funcional-programática*, contendo os valores das despesas empenhadas, liquidadas e pagas no período de interesse. Caso os relatórios tornados públicos não apresentem detalhamento suficiente para a identificação das políticas para crianças e adolescentes, o Conselho de Direitos pode solicitar demonstrativos com o nível de detalhamento que julgar pertinente para promover, defender e garantir direitos de crianças e adolescentes.

Entre os demonstrativos previsto no RREO, o mais próximo do necessário é o *demonstrativo de despesas por função e subfunção*, que apresenta os valores empenhados e liquidados, validando a pertinência legal da solicitação. Para completar a informação, basta acrescentar uma coluna com os valores pagos e solicitar que o demonstrativo seja detalhado por secretaria e por ação (projetos e atividades). As áreas de Saúde, Educação e Assistência Social concentram a maior parte das despesas relacionadas à infância e adolescência. Esse documento adaptado pode ser chamado de *Relatório de Execução Orçamentária por Órgão, Projetos e Atividades (RexO)*, equivalente ao QDD com informações completas da execução orçamentária (veja quadro 6).

QUADRO 6

MODELO DO RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ÓRGÃO, PROJETO E ATIVIDADES (REXO)

PERÍODO: MÊS AA/ANO BB MÊS NN/ANO BB

ÓRGÃO: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

Especificação (Projetos e Atividades)*	Dotação Inicial (lei após vetos) (A)	Créditos Adicionais (B)	Dotação Autorizada (Lei + Créditos) (C) = (A) + (B)	Despesas Empenhadas (D)	Despesas Liquidadas (E)	Despesas Pagas (F)	Despesas Pagas sem Autorização (G) = (F) / (C) (%)	Código da Modalidade de Aplicação	Código do Elemento de Despesa

(*) Títulos de projetos/atividades simulados. Variam de município para município porque não são padronizados.

3.4 Apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

Após a escolha da base de dados (veja seção 3.3) e a compreensão da *classificação funcional-programática*, inicia-se o processo de apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Esse processo pode ser realizado por meio de duas abordagens metodológicas: a **Seleção Direta**, recomendada para quem possui amplo domínio da temática orçamentária e da realidade político-administrativa local; ou a **Seleção Funcional**, indicada como etapa inicial para quem busca maior segurança na análise.

Na seleção funcional, as ações são identificadas com base nas funções e subfunções de governo previamente associadas às áreas e subáreas de atuação do OCA. Essa correlação visa facilitar a seleção de ações relevantes, considerando que os entes federativos têm autonomia para classificar seus projetos/atividades, o que pode gerar variações. No entanto, essas divergências tendem a ser mínimas, dada a abrangência da classificação funcional. Eventuais ajustes podem ser feitos posteriormente, com o aprofundamento da análise na etapa de seleção direta.

Antes de iniciar a apuração do OCA, é essencial compreender alguns conceitos que orientam a metodologia de cálculo. Entre eles, destaca-se a distinção entre OCA *exclusivo* e OCA *não exclusivo*, que determina como os valores devem ser contabilizados. Essa diferenciação é fundamental para garantir que os recursos identificados estejam de fato voltados à promoção, proteção e garantia de direitos de crianças e adolescentes, evitando distorções nos resultados e assegurando maior precisão e transparência na análise orçamentária. Ambas as seleções possuem despesas de natureza não exclusiva, exigindo o uso de critérios de proporcionalidade para evitar que ações importantes sejam excluídas da análise, mesmo sendo parcialmente contemplativas às políticas da infância e adolescência.

ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) EXCLUSIVO

As despesas classificadas como relativas ao OCA *exclusivo* são aquelas que financiam ações voltadas diretamente para a melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes com até 19 anos de idade ou à promoção, garantia e proteção de seus direitos.

ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) NÃO EXCLUSIVO

Algumas despesas podem ser classificadas como ações que, embora não exclusivas para crianças e adolescentes com até 19 anos de idade, contribuem indiretamente para a melhoria das condições de vida desse público, ao beneficiarem também suas famílias ou a sociedade como um todo. Nesses casos, aplica-se um critério de proporcionalidade, utilizando o **ponderador demográfico** com base na proporção de crianças e adolescentes residentes no município. Além deste ponderador, outros indicadores também são utilizados neste cálculo para estimar com



maior precisão os gastos relacionados ao orçamento sensível à cor/raça, etnia, gênero e deficiência. Essas orientações serão detalhadas na seção 3.5 – Cálculo da Proporcionalidade do Orçamento Criança e Adolescente (OCA).

MÉTODO DA SELEÇÃO FUNCIONAL

A etapa da seleção funcional consiste na classificação das despesas por meio das *funções* e *subfunções* orçamentárias (Anexo 1 desta publicação), correlacionadas às áreas e subáreas de atuação do OCA. Por seu nível de agregação mais amplo e generalista, esta técnica permite o levantamento rápido de informações, sem demandar maiores exigências analíticas. Contudo, quando não é complementada pela seleção direta, pode resultar em imprecisões ou interpretações subjetivas que comprometem a objetividade e precisão na apuração do OCA. Portanto, recomenda-se que, caso a análise seja iniciada pela seleção funcional, seja posteriormente complementada pela seleção direta.

Antes disso, para auxiliar na compreensão da correlação apresentada, são descritas a seguir as principais premissas que orientaram a escolha das funções e subfunções que representam cada área e subárea de atuação prioritária, iniciando pelas despesas que previamente não são consideradas para o cálculo do OCA.

FUNÇÕES

Correspondem ao maior nível de agregação, que designa as atribuições permanentes da administração, ou seja, suas áreas de atuação. É padronizada para municípios, estados e União. Por exemplo: 10 - Saúde (veja Anexo I).

SUBFUNÇÕES

Representam uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se distribuem em torno das funções. Podem ser combinadas com funções diferentes, sendo chamadas de *subfunções cruzadas*: a programação de um órgão, via de regra, será classificada em uma única função, ao passo que a subfunção será escolhida de acordo com a especificidade de cada ação ou projeto/atividade. É padronizada para municípios, estados e União. Por exemplo: 306 - Alimentação e Nutrição.

Grupos de Despesa desconsiderados no cálculo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

Entre os **Grupos de Despesa** orçamentária, **são desconsiderados integralmente**:

- 2 – Juros e Encargos da Dívida;
- 5 – Inversões Financeiras;
- 6 – Amortização da Dívida;
- 9 – Reserva de Contingência.

Como sugerido por outras metodologias (IPEA, 2022, p. 11; IPEA, 1998, p.10), as finalidades dos dispêndios relacionados aos *Juros, Encargos e Amortização da Dívida*, por constituírem operações de caráter financeiro e contábil, não mantêm correspondências com as despesas públicas sociais que constituem o cálculo do OCA. Neste mesmo sentido, as despesas classificadas como *Inversões Financeiras* e que são diferentes daquelas identificadas como *Investimentos*, por representarem o conjunto dos gastos com a aquisição de imóveis e bens de capital já existentes, também não são consideradas para o cálculo do OCA.

Nos **Grupos de Despesa** relacionado a 3 - *Outras Despesas Correntes*, devem ser **desconsideradas** as despesas identificadas com:

3 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES

- Auxílio-moradia de servidores públicos;
- Assistência médico-odontológica de servidores públicos;
- Auxílio-transporte e alimentação de servidores públicos;
- Exames periódicos de servidores públicos;
- Auxílio-creche ou assistência pré-escolar de servidores públicos;
- Outros auxílios e contribuições (salário-família, auxílio-funeral, auxílio-natalidade auxílio-reclusão etc.).

No *Grupo de Despesa* denominado 1 – *Pessoal e Encargos Sociais*, devem ser **desconsideradas** as despesas relacionadas ao:

1 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

- Pagamento de servidores públicos inativos (aposentados) e despesas relacionadas à previdência.

O pagamento de salário de servidores que atuam na entrega, direta ou indireta, de ações que estão relacionadas à alguma área de atuação social do OCA estão considerados entre aqueles calculados pela metodologia. Contudo, o pagamento de benefícios adicionais (ou compensatórios) não monetários e que, portanto, não configuram salário, assim como o pagamento de pensões, salários de servidores inativos e despesas relacionadas à previdência **não são** incluídos entre aqueles que constam do OCA, como também sugerem outras metodologias (IPEA, 2022, p. 11; IPEA, 1998, p.19).

Por fim, também **não são consideradas no OCA** as *funções*:

- 1 – Legislativa;
- 2 – Judiciária.

Quando se tem em conta a temática dos orçamentos públicos, as atribuições destes poderes se restringem à participação na elaboração e aprovação das peças orçamentárias, sendo a execução das ações orçamentárias previstas uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, razão pela qual se desconsideram as funções Legislativa e Judiciária do OCA.

A seguir, estão elencadas as *funções* e *subfunções* que compõem o OCA (e suas exceções), distribuídas pelos eixos: *Proteção em Situação de Risco*, *Promoção de Vidas Saudáveis* e *Educação de Qualidade*, e pela relação que mantém de integralidade (OCA *exclusivo*) ou proporcionalidade (OCA *não exclusivo*) das despesas somadas.

Eixos temáticos do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

Para o cálculo do OCA, a metodologia adota três eixos que facilitam a classificação e a análise das ações orçamentárias: **Promoção de Vidas Saudáveis**, **Educação de Qualidade** e **Proteção em Situação de Risco**. Cada eixo agrupa *funções* e *subfunções* orçamentárias que representam políticas públicas voltadas a garantir os direitos de crianças e adolescentes em diferentes contextos. Essa estrutura permite uma visão sistematizada das áreas prioritárias de investimento, além de contribuir para o monitoramento mais preciso da destinação dos recursos públicos. É importante ressaltar que a seleção dentro de cada eixo segue critérios técnicos de aderência à temática da infância e adolescência, considerando a *classificação funcional-programática* vigente e respeitando as especificidades de cada ente federativo.

Promoção de Vidas Saudáveis

Para o conjunto de despesas que constam deste eixo, são consideradas as seguintes *funções*:

10 – SAÚDE: em virtude de não ser possível identificar precisamente o que se destina à criança e ao adolescente através das *subfunções* e, portanto, constituírem benefícios indiretos para eles, considera-se o valor proporcional da função, envolvendo tanto as *subfunções* próprias (códigos 301 a 306) como as *subfunções cruzadas*, especialmente aquelas relacionadas a *Pesquisas* (códigos 571 a 573) e *Atividades Administrativas* (códigos 121 a 126, 128 e 131) que estiverem sob essa *função*;

16 – HABITAÇÃO: considera-se somente o valor das *subfunções próprias* (códigos 481 e 482) mais a *subfunção cruzada Infraestrutura Urbana* (código 451); consideram-se estas *subfunções* enquanto pertencentes ao OCA *não exclusivo*, com o montante de despesas realizadas sujeita ao cálculo da proporcionalidade de crianças e adolescentes com até 19 anos de idade residentes no município;

17 – SANEAMENTO: considera-se o valor das *subfunções* próprias (códigos 511 e 512), havendo a possibilidade de inclusão da *subfunção cruzada Infraestrutura Urbana* (código 451), sendo para a apuração da subárea de abastecimento de água e coleta de lixo, indica-se a

apuração da *subfunção cruzada Serviços Urbanos* (código 452), registrando-se a possibilidade destas ações serem classificadas também na *função Gestão Ambiental* (código 18). **Devem ser consideradas para o cálculo do OCA:** as atividades dirigidas ao tratamento de fundo de vale (ações de saneamento de vales, incluindo contenção de encostas). Às *funções e subfunções* elencadas aplica-se a proporcionalidade do OCA *não exclusivo*, multiplicando-se o montante selecionado pela proporção de crianças e adolescentes com até 19 anos de idade residente no município.

Há a possibilidade de que as ações relativas à expansão do saneamento básico (coleta de lixo, abastecimento de água e coleta de esgotos) também possam ser classificadas nas *subfunções* das *funções* elencadas a seguir:

15 – URBANISMO: incluem-se apenas as *subfunções Infraestrutura Urbana* (código 451) e *Serviços Urbanos* (código 452). **Não devem ser incluídas para o cálculo do OCA:** as atividades relacionadas à **iluminação pública** (iluminação de vias públicas, implantação ou ampliação em qualquer área do município, assim como despesas administrativas (operacionais ou de pessoal) correlatas); atividades relacionadas ao **transporte público e trânsito** (qualquer atividade de manutenção, implantação ou ampliação dos serviços de transporte público e gestão e controle do trânsito, bem como despesas administrativas (operacional e pessoal) correlatas); **atividades de pavimentação, abertura de vias, manutenção e melhoria do sistema viário** (recapeamento, assim como despesas administrativas (operacionais e pessoal) correlatas). À reunião das despesas consideradas deve ser aplicada a proporcionalidade da população com até 19 anos de idade residente no município, configurando o cálculo do OCA *não exclusivo*;

18 – GESTÃO AMBIENTAL: inclui-se apenas a *subfunção Preservação e Conservação Ambiental* (código 541). **Devem ser consideradas para o cálculo do OCA:** as atividades relacionadas à **educação ambiental** (as ações educativas dirigidas para crianças e adolescentes). A esta *função e subfunção* aplica-se a proporcionalidade do OCA *não exclusivo*, multiplicando-se o montante selecionado pela proporção de crianças e adolescentes com até 19 anos de idade residente no município.

Para recapitular e tornar a seleção mais objetiva, de acordo com as informações do Anexo 1, entre as despesas que constam da *função* 10 - **Saúde**, são selecionadas as *subfunções*:

• 301 – Atenção Básica: OCA não exclusivo;	Subfunções próprias
• 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial: OCA não exclusivo;	
• 303 – Suporte Profilático e Terapêutico: OCA não exclusivo;	
• 304 – Vigilância Sanitária: OCA não exclusivo;	
• 305 – Vigilância Epidemiológica: OCA não exclusivo;	
• 306 – Alimentação e Nutrição: OCA não exclusivo;	



• 121 – Planejamento e Orçamento: OCA não exclusivo;	Subfunções cruzadas
• 122 – Administração Geral: OCA não exclusivo;	
• 123 – Administração Financeira: OCA não exclusivo;	
• 124 – Controle Interno: OCA não exclusivo;	
• 126 – Tecnologia da Informação: OCA não exclusivo;	
• 128 – Formação de Recursos Humanos: OCA não exclusivo;	
• 131 – Comunicação Social: OCA não exclusivo;	
• 242 – Assistência à Pessoa com Deficiência: OCA não exclusivo;	Subfunções cruzadas
• 571 – Desenvolvimento Científico: OCA não exclusivo;	
• 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia: OCA não exclusivo;	
• 573 – Divulgação do Conhecimento Científico e Tecnológico: OCA não exclusivo.	

Entre as despesas que constam da *função* 16 - **Habituação**, são selecionadas as *subfunções*:

• 481 – Habituação Rural: OCA não exclusivo;	Subfunções próprias
• 482 – Habituação Urbana: OCA não exclusivo.	
• 451 – Infraestrutura Urbana: OCA não exclusivo.	Subfunção cruzada

Entre as despesas que constam da *função* 17 – **Saneamento**, são selecionadas as *subfunções*:

• 511 – Saneamento Básico Rural: OCA não exclusivo;	Subfunções próprias
• 512 – Saneamento Básico Urbano: OCA não exclusivo.	
• 451 – Infraestrutura Urbana: OCA não exclusivo;	Subfunção cruzada
• 452 – Serviços Urbanos: OCA não exclusivo;	
• 541 – Preservação e Conservação Ambiental: OCA não exclusivo.	

Algumas das despesas relacionadas à área de atuação social do saneamento básico que podem constar da *função* 18 – **Gestão Ambiental**, podem ser encontradas nas *subfunções*:

• 541 – Preservação e Conservação Ambiental: OCA não exclusivo .	Subfunção própria
---	--------------------------

Algumas das despesas relacionadas à área de atuação social do saneamento básico que podem constar da *função* 15 - **Urbanismo**, podem ser encontradas nas *subfunções*:

• 451 – Infraestrutura Urbana: OCA não exclusivo ;	Subfunções cruzadas
• 452 – Serviços Urbanos: OCA não exclusivo .	

Educação de Qualidade

Para a reunião de despesas que constam do eixo *Educação de Qualidade*, são consideradas as *funções*:

12 – EDUCAÇÃO: em virtude dessas despesas beneficiarem diretamente crianças e adolescentes em suas diversas fases de crescimento, com **exceção** das despesas com o **Ensino Superior (código 364), Ensino Profissional (código 363) e Educação de Jovens e Adultos (código 366)**, considera-se o valor total da *função*, envolvendo tanto as *subfunções próprias* (códigos 361 a 365) como as *subfunções cruzadas* *Formação de Recursos Humanos* (código 128), *Assistência à Criança e ao Adolescente* (código 243), *Alimentação e Nutrição* (código 306), *Assistência aos Povos Indígenas* (código 423) e *Transportes Especiais* (código 785). As despesas correlacionadas a *Pesquisas* (códigos 571 a 573) e a *Atividades Administrativas* (códigos 121 a 124, 128 e 131), caso apareçam sob essa *função*, são consideradas *OCA não exclusivo* sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes com até 19 anos de idade residentes no município;

13 – CULTURA: considera-se somente o valor da *subfunção própria* *Difusão Cultural* (código 392); *OCA não exclusivo* sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município; possibilidade de classificação da *subfunção* mencionada como *subfunção cruzada* sob a *função* *Assistência Social* (código 08) ou de classificação das ações em *subfunções* da *Assistência Social* na *função* *Desporto e Lazer* (códigos 243 e 244) – nesses casos, não se trata do *OCA não exclusivo* devido à condição de identificação do objetivo da ação;

27 – DESPORTO E LAZER: considera-se somente o valor das *subfunções* próprias *Desporto Comunitário* (código 812) e *Lazer* (código 813); *OCA não exclusivo* sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município. É possível que ações relacionadas à área de atuação social e *função* *Desporto e Lazer* sejam classificadas nas *subfunções cruzadas* *Assistência Comunitária* e *Assistência à Criança e ao Adolescente* (códigos



244 e 245). Neste último caso, as despesas pertencem ao OCA *exclusivo* pela possibilidade de identificação do público-alvo desta ação orçamentária.

Há a possibilidade de que as ações relativas área de atuação social do *Desporto e Lazer* também possam ser classificadas na *função* e *subfunções* elencadas a seguir:

08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL: possibilidade de classificação das *subfunções Desporto Comunitário* (código 812) e *Lazer* (código 813) como *subfunções cruzadas sob a função Assistência Social* (código 08). Estas despesas devem ser classificadas como OCA *não exclusivo*.

Para recapitular e tornar a seleção mais objetiva, entre as despesas que constam da *função* 12 – **Educação**, são selecionadas as *subfunções*:

• 361 – Ensino Fundamental: OCA exclusivo;	Subfunções próprias
• 362 – Ensino Médio: OCA exclusivo;	
• 363 – Ensino Profissional: OCA não exclusivo;	
• 365 – Educação Infantil: OCA exclusivo;	
• 366 – Educação de Jovens e Adultos: OCA não exclusivo;	
• 367 – Educação Especial: OCA exclusivo;	
• 368 – Educação Básica: OCA exclusivo;	
• 121 - Planejamento e Orçamento: OCA não exclusivo;	Subfunções cruzadas
• 122 – Administração Geral: OCA não exclusivo;	
• 123 – Administração Financeira: OCA não exclusivo;	
• 124 – Controle Interno: OCA não exclusivo;	
• 126 – Tecnologia da Informação: OCA não exclusivo;	
• 128 – Formação de Recursos Humanos: OCA não exclusivo;	
• 131 – Comunicação Social: OCA não exclusivo;	
• 306 – Alimentação e Nutrição: OCA exclusivo;	
• 571 – Desenvolvimento Científico: OCA não exclusivo;	
• 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia: OCA não exclusivo;	
• 573 – Divulgação do Conhecimento Científico e Tecnológico: OCA não exclusivo;	
• 785 – Transportes Especiais: OCA exclusivo;	
• 846 – Outros Encargos Especiais: OCA exclusivo;	
• 847 – Transferências para a Educação Básica: OCA exclusivo.	

Entre as despesas que constam da *função* 13 – **Cultura**, é selecionada a *subfunção*:

• 392 – Difusão Cultural: OCA não exclusivo.	Subfunção própria
---	--------------------------

Entre as despesas que constam da *função* 27 – **Desporto e Lazer**, são selecionadas as *subfunções*:

• 812 – Desporto Comunitário: OCA não exclusivo;	Subfunções próprias
• 813 – Lazer: OCA não exclusivo.	
• 244 – Assistência Comunitária: OCA não exclusivo;	Subfunções cruzadas
• 245 – Assistência à Criança e ao Adolescente: OCA exclusivo.	

Algumas das despesas relacionadas à área de atuação social do desporto e lazer que podem constar da *função* 08 – **Assistência Social**, podem ser encontradas nas *subfunções*:

• 244 - Assistência Comunitária;	Subfunções cruzadas
• 245 – Assistência à Criança e ao Adolescente.	

Proteção em Situação de Risco

Para a reunião de despesas que constam do eixo *Proteção em Situações de Risco*, são consideradas as *funções*:

08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL: à exceção da *subfunção* *Assistência à Criança e ao Adolescente* (código 243), consideram-se as demais despesas como *OCA não exclusivo*, por constituírem benefícios indiretos para as crianças e os adolescentes, envolvendo tanto as *subfunções próprias* (códigos 242 a 244), as *subfunções cruzadas* *Empregabilidade* (código 333), *Fomento ao Trabalho* (código 334), *Ensino Profissional* (código 363), *Transferências* (código 845) e *Assistência aos Povos Indígenas* (código 423) como aquelas correlacionadas a *Pesquisas* (códigos 571 a 573) e a *Atividades Administrativas* (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131), caso apareçam sob essa função. Há a possibilidade das ações de qualificação, capacitação e educação profissional, assim como as de geração de renda, serem classificadas sob a função *Trabalho* (código 11) com as *subfunções* 363, 333 e 334. Já as ações de transferência de renda às famílias podem aparecer classificadas na função *Direitos da Cidadania* (código 14) com a *subfunção* 845;



14 – DIREITOS DA CIDADANIA: à exceção da *subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente* (código 243), consideram-se *OCA não exclusivo*, sujeito à proporcionalidade pela população de crianças e adolescentes presentes no total da população do município, todas as *subfunções próprias* (códigos 421 a 423) e outras *subfunções cruzadas* que possam aparecer, sobretudo aquelas referentes a ações de transferência de renda às famílias, classificadas nesta *função* na *subfunção Outras Transferências* (código 845) ou *Outros Encargos Especiais* (código 846). Devem ser **excepcionadas** as despesas correlacionadas a *Pesquisas* (códigos 571 a 573) e a *Atividades Administrativas* (códigos 121 a 124, 126, 128 e 131), caso apareçam sob essa *função*.

Para recapitular e tornar a seleção mais objetiva, entre as despesas que constam da *função* 08 – **Assistência Social**, são selecionadas as *subfunções*:

• 242 – Assistência à Pessoa com Deficiência: OCA não exclusivo ;	Subfunções próprias
• 244 – Assistência Comunitária: OCA não exclusivo ;	
• 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente: OCA exclusivo .	
• 121 - Planejamento e Orçamento: OCA não exclusivo ;	Subfunções cruzadas
• 122 – Administração Geral: OCA não exclusivo ;	
• 123 – Administração Financeira: OCA não exclusivo ;	
• 124 – Controle Interno: OCA não exclusivo ;	
• 126 – Tecnologia da Informação: OCA não exclusivo ;	
• 128 – Formação de Recursos Humanos: OCA não exclusivo ;	
• 131 – Comunicação Social: OCA não exclusivo ;	
• 333 – Empregabilidade: OCA não exclusivo ;	
• 334 – Fomento ao Trabalho: OCA não exclusivo ;	
• 363 – Ensino Profissional: OCA não exclusivo ;	
• 423 – Assistência aos Povos Indígenas: OCA não exclusivo ;	
• 571 – Desenvolvimento Científico: OCA não exclusivo ;	
• 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia: OCA não exclusivo ;	
• 573 – Divulgação do Conhecimento Científico e Tecnológico: OCA não exclusivo .	

Algumas das despesas relacionadas às áreas de atuação social relacionadas à assistência social e que podem constar da *função* 11 – **Trabalho**, podem ser encontradas nas *subfunções*:

• 333 – Empregabilidade: OCA não exclusivo;	Subfunções cruzadas
• 334 – Fomento ao Trabalho: OCA não exclusivo;	
• 363 – Ensino Profissional: OCA não exclusivo.	

Entre as despesas que constam da *função* 14 – **Direitos da Cidadania**, são selecionadas as *subfunções*:

• 421 – Custódia e Reintegração Social: OCA não exclusivo;	Subfunções próprias
• 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos: OCA não exclusivo;	
• 423 – Assistência aos Povos Indígenas: OCA não exclusivo.	
• 122 – Administração Geral: OCA não exclusivo;	Subfunções cruzadas
• 123 – Administração Financeira: OCA não exclusivo;	
• 124 – Controle Interno: OCA não exclusivo;	
• 126 – Tecnologia da Informação: OCA não exclusivo;	
• 128 – Formação de Recursos Humanos: OCA não exclusivo;	
• 131 – Comunicação Social: OCA não exclusivo;	
• 242 – Assistência à Pessoa com Deficiência: OCA não exclusivo;	
• 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente: OCA exclusivo;	
• 845 – Outras Transferências: OCA não exclusivo;	
• 846 – Outros Encargos Especiais: OCA não exclusivo.	



QUADRO 7
CORRELAÇÃO ENTRE ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) E FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO – PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS

EIXO	FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES*	ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO SOCIAL	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)
PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS	10 – SAÚDE	121 – Planejamento e Orçamento	1.10 Comunicação e Atividades Administrativas	ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável ODS 3 - Saúde e Bem-estar ODS 6 - Água Potável e Saneamento ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima
		122 – Administração Geral		
		123 – Administração Financeira		
		124 – Controle Interno		
		126 – Tecnologia da Informação		
		128 – Formação de Recursos Humanos		
		131 – Comunicação Social		
		242 – Assistência à Pessoa com Deficiência	1.1 Combate à Mortalidade Infantil, na Infância e Materna 1.2 Promoção da Saúde 1.3 Desnutrição 1.6 Controle de Doenças e Agravos 1.7 Combate ao HIV/Aids	
		301 – Atenção Básica		
		302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial		
		303 – Suporte Profilático e Terapêutico		
		304 – Vigilância Sanitária		
		305 – Vigilância Epidemiológica		
		306 – Alimentação e Nutrição	1.9 Pesquisas	
		571 – Desenvolvimento Científico		
	572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia			
	573 – Divulgação do Conhecimento Científico e Tecnológico			
	16 – HABITAÇÃO	451 – Infraestrutura Urbana	1.5 Habitação	
		481 – Habitação Rural		
		482 – Habitação Urbana		
	17 – SANEAMENTO	451 – Infraestrutura Urbana	1.4 Saneamento • Esgotamento Sanitário • Saneamento • Abastecimento de Água • Coleta de Lixo	
452 – Serviços Urbanos				
511 – Saneamento Básico Rural				
512 – Saneamento Básico Urbano				
541 – Preservação e Conservação Ambiental		1.11 Preservação e Conservação Ambiental		

QUADRO 8
CORRELAÇÃO ENTRE ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) E FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO – EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

EIXO	FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES*	ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO SOCIAL	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	12 – EDUCAÇÃO	121 – Planejamento e Orçamento	2.14 Comunicação e Atividades Administrativas	ODS 4 - Educação de Qualidade ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis
		122 – Administração Geral		
		123 – Administração Financeira		
		124 – Controle Interno		
		126 – Tecnologia da Informação		
		131 – Comunicação Social		
		128 – Formação de Recursos Humanos	2.10 Capacitação e Qualificação de Professores	
		306 – Alimentação e Nutrição	2.7 Alimentação Escolar	
		361 – Ensino Fundamental	2.2 Ensino Fundamental 2.8 Combate à Evasão Escolar	
		362 – Ensino Médio	2.3 Ensino Médio 2.8 Combate à Evasão Escolar	
		363 – Ensino Profissional	2.15 Educação Básica	
		368 – Educação Básica		
		846 – Outros Encargos Especiais		
		847 – Transferências para a Educação Básica		
		365 – Educação Infantil	2.1 Educação Infantil: Creche e Pré-Escola	
		366 – Educação de Jovens e Adultos	2.4 Alfabetização de Jovens e Adultos	
		367 – Educação Especial	2.5 Educação Especial	
		571 – Desenvolvimento Científico	2.13 Pesquisas	
		572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia		
		573 – Divulgação do Conhecimento Científico e Tecnológico		
	785 – Transportes Especiais	2.9 Material Didático e Transporte Escolar		
	13 – CULTURA	392 – Difusão cultural	2.11 Difusão Cultural	
	27 – DESPORTO E LAZER	243 – Assistência à Criança e ao Adolescente	2.12 Desporto e Lazer 2.15 Assistência Social	
		244 – Assistência Comunitária		
		812 – Desporto Comunitário		
		813 – Lazer		



QUADRO 9

CORRELAÇÃO ENTRE ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) E FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO – PROTEÇÃO DE SITUAÇÃO DE RISCO

EIXO	FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES	ÁREAS E SUBÁREAS DE ATUAÇÃO SOCIAL	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)	
PROTEÇÃO DE SITUAÇÃO DE RISCO	08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	121 – Planejamento e Orçamento	3.7 Comunicação e Atividades Administrativas	<p>ODS 1 - Erradicação da Pobreza</p> <p>ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável</p> <p>ODS 3 - Saúde e Bem-Estar</p> <p>ODS 5 - Igualdade de Gênero</p> <p>ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico</p> <p>ODS 10 - Redução das Desigualdades</p> <p>ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis</p> <p>ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima</p> <p>ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes</p>	
		122 – Administração Geral			
		123 – Administração Financeira			
		124 – Controle Interno			
		126 – Tecnologia da Informação			
		128 – Formação de Recursos Humanos			
		131 – Comunicação Social			
		242 – Assistência à Pessoa com Deficiência	3.4 Assistência Social		
		244 – Assistência Comunitária			• Assistência Comunitária
		423 – Assistência aos Povos Indígenas	3.2 Exploração sexual		
		243 – Assistência à Criança e ao Adolescente			3.3 Trabalho infantil
		363 – Ensino Profissional			• Erradicação do Trabalho Infantil
		334 – Fomento ao Trabalho	• Qualificação e Capacitação Profissional		
		333 - Empregabilidade	• Educação Profissional		
	423 – Assistência aos Povos Indígenas	3.4 Assistência Social			
	845 – Transferências	• Assistência à Criança e ao Adolescente			
	571 – Desenvolvimento Científico	• Geração de Renda			
	572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	3.5 Inclusão Social			
	573 – Divulgação do Conhecimento Científico e Tecnológico	3.6 Pesquisas			
	121 – Planejamento e Orçamento		3.1 Sistema de Garantia de Direitos		
	122 – Administração Geral	• Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente			
	123 – Administração Financeira	• Qualificação do Sistema Socioeducativo			
	124 – Controle Interno	• Conselhos Tutelares			
	126 – Tecnologia da Informação	3.7 Comunicação e Atividades Administrativas			
	128 – Formação de Recursos Humanos				
	131 – Comunicação Social				
	242 – Assistência à Pessoa com Deficiência				
	243 – Assistência à Criança e ao Adolescente				
421 – Custódia e Reintegração Social					
422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos					
423 – Assistência aos Povos Indígenas					
845 – Outras Transferências					
846 – Outros Encargos Especiais					
14 – DIREITOS DA CIDADANIA					

(*) Nas tabelas, são consideradas tanto as subfunções próprias como as subfunções cruzadas.

Passo a passo para o cálculo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) na fase da Seleção Funcional

A seguir, será apresentado o passo a passo para a aplicação da Seleção Funcional na apuração do OCA. As etapas foram organizadas para facilitar a sistematização do processo, desde a escolha da base de dados até a consolidação dos valores apurados.

No final do processo, com as funções e subfunções devidamente selecionadas e os valores correspondentes apurados, será possível realizar a soma total para obter o montante do OCA do município. Para isso, utiliza-se o **Modelo para Totalização do Orçamento Criança e Adolescente - Seleção Funcional** (quadro 11), registrando os dados obtidos a partir do quadro 10, conforme as etapas descritas a seguir.

• **PASSO 1 – Escolha da Base de Dados**

Defina com qual base de dados irá trabalhar: *Base Orçamento Anual (LOA)* ou *Base Execução Orçamentária*.

• **PASSO 2 – Definição do Tipo de Valor**

Escolha o tipo de valor a ser utilizado na apuração: valor **orçado, empenhado, liquidado** ou **pago**. Registre essa escolha na coluna (O) do quadro 10.

• **PASSO 3 – Identificação de Ações por Órgão Setorial**

Para cada órgão da administração pública (como as Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social ou equivalentes), identifique os projetos e as atividades cuja *classificação funcional-programática* corresponda às funções e subfunções listadas nas colunas (D) e (E) do quadro 10, referentes às áreas e subáreas do OCA (coluna (A)). Agregue os valores separadamente por área.

• **PASSO 4 – Inclusão de Outras Funções**

Realize o mesmo procedimento para as demais funções orçamentárias. Verifique os projetos/atividades nos órgãos pertinentes, utilizando a *classificação funcional-programática* correspondente, bem como para cada eixo.

• **PASSO 5 – Cálculo de Proporcionalidade**

Para as funções classificadas como OCA *não exclusivo* na coluna (N) do quadro 10, será necessário aplicar um cálculo de proporcionalidade com base na população de crianças e adolescentes do município. Isso garante que apenas a parte do orçamento efetivamente voltada a esse público seja considerada no OCA. Essa etapa será apresentada mais à frente, após a fase de seleção direta.

• **PASSO 6 – Consolidação dos Dados**

Lance os valores apurados no *Modelo para Totalização do Orçamento Criança e Adolescente/ Seleção Funcional* (quadro 11). Essa tabela consolida os dados e permite a visualização do total de recursos destinados às políticas públicas para crianças e adolescentes, por eixo temático e tipo de valor selecionado.



QUADRO 10

PLANILHA PARA A SELEÇÃO FUNCIONAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)

1. EIXO: PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA

Áreas e subáreas do OCA (A)	Código do Órgão (B)	Código da Unidade (C)	Código da Função (D)	Código da Sub-função (E)	Código do Programa (F)	Código do Identificador do Projeto ou Atividade (G)	Número de Ordem do Projeto ou Atividade (H)	Código da Fonte de Receita (I)	Código da Categoria Econômica da Despesa (J)	Código do Grupo de Despesa (K)	Código da Modalidade de Aplicação (L)	Código do Elemento de Despesa (M)	Tipo de OCA (N)	Valor (O)

1. EIXO: EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA

Áreas e subáreas do OCA (A)	Código do Órgão (B)	Código da Unidade (C)	Código da Função (D)	Código da Sub-função (E)	Código do Programa (F)	Código do Identificador do Projeto ou Atividade (G)	Número de Ordem do Projeto ou Atividade (H)	Código da Fonte de Receita (I)	Código da Categoria Econômica da Despesa (J)	Código do Grupo de Despesa (K)	Código da Modalidade de Aplicação (L)	Código do Elemento de Despesa (M)	Tipo de OCA (N)	Valor (O)

1. EIXO: PROTEÇÃO EM SITUAÇÃO DE RISCO

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA

Áreas e subáreas do OCA (A)	Código do Órgão (B)	Código da Unidade (C)	Código da Função (D)	Código da Sub-função (E)	Código do Programa (F)	Código do Identificador do Projeto ou Atividade (G)	Número de Ordem do Projeto ou Atividade (H)	Código da Fonte de Receita (I)	Código da Categoria Econômica da Despesa (J)	Código do Grupo de Despesa (K)	Código da Modalidade de Aplicação (L)	Código do Elemento de Despesa (M)	Tipo de OCA (N)	Valor (O)

QUADRO 11

MODELO PARA TOTALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) – SELEÇÃO FUNCIONAL

AÇÕES PRIORITÁRIAS DO OCA E FUNÇÕES DE GOVERNO (A)*	VALORES ORÇADOS (B)	VALORES EMPENHADOS (C)	VALORES LIQUIDADOS (D)	VALORES PAGOS (E)
EIXO: PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS				
EIXO: EDUCAÇÃO DE QUALIDADE				
EIXO: PROTEÇÃO EM SITUAÇÃO DE RISCO				
Valor total do OCA (H)				

(*) Neste campo, deve-se adicionar as respectivas funções. Também é possível acrescentar o percentual de cada um dos valores.

MÉTODO DA SELEÇÃO DIRETA

De modo complementar ao agrupamento prévio das dotações orçamentárias realizado no momento da *seleção funcional*, o município deve realizar também a *seleção direta*, visto que possibilita a devida identificação das ações e respectivas despesas que compõem o OCA. Por esta razão, esta técnica de seleção dos gastos, sucedendo as orientações gerais fornecidas pela *seleção funcional*, exige maior dedicação e atenção na pesquisa, apuração e análise das ações (projetos e atividades) do orçamento público do município, além de um conhecimento mais profundo da realidade das políticas públicas executadas pelo município.

O processamento do OCA pela *seleção direta* significa que, a partir da titulação dos projetos e atividades do orçamento público municipal e de informações adicionais obtidas junto à técnicos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, é possível corrigir e dar coerência ao levantamento efetuado pela *seleção funcional*. Portanto, a validação oferecida pela *seleção direta* reduz as probabilidades de inserção de ações orçamentárias (projetos e atividades), não pertinentes ao OCA, ao mesmo tempo que aumenta as possibilidades de inclusão de ações que realmente se relacionam, direta ou indiretamente, com a melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes ou de suas famílias. Os analistas que detenham um conhecimento profundo da realidade orçamentária do município podem utilizar a *seleção direta* de modo exclusivo, sem ser considerada a etapa preliminar da *seleção funcional*.



Em resumo, a *seleção direta* é feita a partir da apuração por meio da titulação, ou descrição sintética, das ações (projetos e atividades) autorizados no orçamento público do município. Recomenda-se a participação dos integrantes do **Comitê de Apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)** para este processo ser mais eficiente, especialmente daqueles integrantes das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, que configuram a maior parte das despesas que são consideradas no OCA.

De modo adicional, para a execução da técnica de *seleção direta*, alguns pontos de atenção são recomendáveis:

- A possibilidade de ações descritas de forma genérica e imprecisa, sendo requerida a coleta de informações complementares que auxiliem no esclarecimento de possíveis dúvidas a respeito das finalidades de cada seleção realizada;
- A correlação entre as áreas e subáreas de atuação social informadas e as dotações orçamentárias a serem selecionadas. Caso alguma área ou subárea de atuação social não tenha sido selecionada pela metodologia do OCA, é pertinente avaliar a possibilidade de sua inclusão caso ela deva, de fato, integrar o OCA.

QUADRO 12 — FASES METODOLÓGICAS PARA A APURAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)

FASES	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO
SELEÇÃO FUNCIONAL	Apuração preliminar exclusivamente a partir do levantamento das classificações funcionais indicadas pela metodologia	Facilitada , porém incompleta, pois considera somente a apuração das funções e subfunções recomendadas, mas necessita de consistência complementar
SELEÇÃO FUNCIONAL COMBINADA À SELEÇÃO DIRETA	Apuração a partir do levantamento das classificações funcionais e programáticas indicadas pela metodologia, seguida da verificação da consistência de aspectos selecionados do levantamento a partir da análise dos títulos das ações orçamentárias	Recomendada , pois permite realizar levantamento conforme a metodologia e adequá-lo à realidade com base no nome das políticas no orçamento público
CÁLCULO DIRETO	Apuração direta a partir da classificação programática, com identificação dos projetos e das atividades voltados para crianças e adolescentes	Avançada , pois exige domínio, pelo analista, da legislação orçamentária e da realidade do orçamento do município

3.5 Cálculo da proporcionalidade do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)

Após o levantamento das ações, é necessário calcular a **proporcionalidade** para determinar a parcela do orçamento de cada programa, projeto ou atividade que efetivamente beneficia crianças e adolescentes. Esse cálculo deve incorporar também os recortes de cor/raça, gênero, deficiência e etnia, quando as ações forem direcionadas ao público-alvo específico, permitindo identificar como os recursos públicos contribuem para a redução das desigualdades e a promoção de políticas inclusivas.

PONDERADORES PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES

Considerando que a União repassa recursos aos municípios, cabendo a estes a execução de políticas públicas nas áreas de educação, saúde e assistência social, é fundamental observar que a legislação brasileira prevê ações voltadas à redução das desigualdades, com atenção específica a cor/raça, etnia, gênero e deficiência. A implementação de políticas públicas sensíveis a esses marcadores sociais garante que crianças e adolescentes, especialmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade, tenham seus direitos assegurados de forma equitativa.

Um exemplo é a Lei nº 13.146/2015, conhecida como **Estatuto da Pessoa com Deficiência**, que atribui aos municípios a responsabilidade de implementar políticas de inclusão, garantindo igualdade de oportunidades, acessibilidade e eliminação de barreiras arquitetônicas. Ela prevê a criação de Conselhos Municipais de Inclusão, sistemas de gestão com indicadores e metas, além do desenvolvimento de programas e projetos que assegurem o acesso das pessoas com deficiência a direitos fundamentais como saúde, educação e participação social.

Da mesma forma, o **Estatuto da Igualdade Racial** (Lei nº 12.288/2010) determina, em seu capítulo III, artigo 50, que estados e municípios que instituírem Comitês de Igualdade Racial devem desenvolver programas e projetos voltados à promoção da igualdade racial, o que demanda planejamento orçamentário sensível a raça e etnia.

Outro instrumento relevante é o **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes (PNEVCA)** (Decreto nº 11.074/2022), que orienta os municípios a implementarem ações de prevenção e combate à violência sexual, com enfoque intersetorial e atenção a marcadores de gênero, cor/raça, etnia e orientação sexual. Isso inclui a criação de planos municipais, capacitação de profissionais e a oferta de serviços de proteção e atendimento às vítimas.

Nesse contexto, a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) se torna essencial.

Para calcular a proporcionalidade considerando os ponderadores de redução das desigualdades, utiliza-se a representatividade populacional de acordo com cada marcador social (faixa etária, cor/



raça, etnia, gênero e deficiência). Nos programas voltados exclusivamente para a faixa etária de 0 a 19 anos, o valor total orçado e liquidado deve ser integralmente considerado na apuração do orçamento (OCA *exclusivo*). No entanto, quando se tratar de programas universais — ou seja, voltados a toda a população —, é necessário calcular a proporcionalidade dos recursos conforme a representatividade da população-alvo específica, incluindo temáticas associadas à redução de desigualdades (OCA *não exclusivo*).

Para isso, deve-se utilizar os dados populacionais do município do Censo Demográfico e das Estimativas Populacionais, produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme o exemplo a seguir:

TEMA	PONDERADOR (% DA POPULAÇÃO)	FONTE
DEMOGRÁFICO	Crianças e adolescentes de 0 a 19 anos de idade	IBGE – Censo Demográfico e Estimativas Populacionais
COR/RAÇA	Crianças e adolescentes pretas e pardas de 0 a 19 anos de idade	
INDÍGENAS E QUILOMBOLAS	Crianças e adolescentes indígenas ou quilombolas de 0 a 19 anos de idade ¹⁰	
POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA	Crianças e adolescentes com deficiência de 2 a 19 anos de idade ¹¹	
GÊNERO	Meninas de 0 a 19 anos de idade	

O cálculo da proporção destinada ao público-alvo segue a mesma lógica aplicada ao ponderador populacional, variando apenas conforme o recorte específico que o programa ou a ação (projetos/atividades/operações especiais) busca atender. Os itens a seguir detalham cada um dos ponderadores de redução de desigualdades, com base nas respectivas temáticas e públicos beneficiários.

PONDERADOR DEMOGRÁFICO

Nas ações que beneficiam integralmente crianças e adolescentes, pode-se considerar o valor total do orçamento destinado. Para despesas não exclusivas, que beneficiam toda a população, mas indiretamente impactam crianças e adolescentes, aplica-se um índice de proporcionalidade com base na participação da população de crianças e adolescentes com até 19 anos de idade no total da população residente do município.

¹⁰ Para o ponderador referente às populações indígenas e quilombolas, foi considerada a população total, sem distinção de localidade ou território no município.

¹¹ A restrição etária (considerada a população de 2 a 19 anos de idade) obedeceu aos critérios da própria fonte de informações.

Exemplo de proporção da população com até 19 anos de idade – Brasil, 2024

GRUPO ETÁRIO	POPULAÇÃO
POPULAÇÃO TOTAL	212.583.750 (B) ¹²
POPULAÇÃO COM ATÉ 19 ANOS DE IDADE	57.055.728 (A)
PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO COM ATÉ 19 ANOS DE IDADE*	26,8% (C)

(*) Para calcular a proporcionalidade, divida (A) por (B).

Após realizar a proporção, é possível identificar o total de recursos destinados às crianças e aos adolescentes, conforme o exemplo a seguir.

FÓRMULA: Dotação orçamentária indicada como não exclusiva x proporção da população de crianças e adolescentes residentes em determinado limite geográfico = OCA *não exclusivo*

EXEMPLO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

R\$ 155.294.965,00 x 26,8% = OCA *não exclusivo*

R\$155.294.965,00 x 0,268 = OCA *não exclusivo*

R\$ 41.619.050,62 = OCA *não exclusivo*

PONDERADORES PARA A CLASSIFICAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDÍGENAS E QUILOMBOLAS

Para qualificar a análise do OCA sob a perspectiva da equidade étnico-racial, os municípios devem, inicialmente, identificar na Lei Orçamentária Anual (LOA) e/ou nos dados da execução os programas, os projetos e as atividades que tenham como foco a população de crianças e adolescentes indígenas e quilombolas. Ações voltadas ao reconhecimento, valorização cultural, acesso à educação diferenciada, saúde indígena ou garantia de direitos territoriais devem ser consideradas integralmente como destinadas a esse público. No entanto, quando a ação for universal, ou seja, beneficiar a população de indígenas e quilombolas em geral, é necessário fazer a ponderação.

¹² De acordo com a estimativa mais recente divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1º de julho de 2024, a população residente no Brasil foi calculada em 212,6 milhões de habitantes. Esse número constitui a referência demográfica mais atualizada disponível, representando o retrato oficial da população brasileira no ano de 2024. A estimativa da população brasileira foi utilizada no exemplo apresentado; contudo, para fins de aplicação prática, deve-se considerar a população de cada município.



Exemplo de programa que beneficia *parcialmente* a população de crianças e adolescentes indígenas – Município de São Paulo (SP), 2023¹³

ÓRGÃO	34 - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
FUNÇÃO	14 - Direitos da Cidadania
SUBFUNÇÃO	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
PROGRAMA	3013 - Promoção da Segurança Urbana, Prevenção e Proteção às Vítimas de Violência
PROJETO/ATIVIDADE/OPERAÇÃO ESPECIAL	4322 - Políticas, Programas e Ações para Povos Indígenas

Embora o projeto contemple a população indígena como um todo, é possível identificar que parte de seus impactos alcança diretamente crianças e adolescentes desses grupos. Para estimar essa parcela, recomenda-se a aplicação de um índice de proporcionalidade, calculado com base na razão entre a população de crianças e adolescentes indígenas e a população total indígena do município.

Segundo dados populacionais do município de São Paulo (SP) disponíveis no Censo Demográfico (IBGE) sobre a população indígena:

GRUPO ETÁRIO	POPULAÇÃO
POPULAÇÃO TOTAL DE INDÍGENAS	19.783
POPULAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDÍGENAS COM ATÉ 19 ANOS DE IDADE	4.862
PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM RELAÇÃO AO TOTAL	24,58%

Cálculo da parcela estimada do orçamento:

FÓRMULA: Valor total da dotação da ação x proporção da população de crianças e adolescentes indígenas = OCA *não exclusivo*

EXEMPLO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

R\$ 350.000,00 x 24,58% = OCA *não exclusivo*

R\$ 350.000,00 x 0,2458 = OCA *não exclusivo*

R\$ 86.030,00 = OCA *não exclusivo*

Portanto, R\$ 86.030,00 do total da dotação da ação poderiam ser considerados como parte do OCA voltado às crianças e aos adolescentes indígenas do município.

¹³ Lei nº 18.220/2024. Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025. São Paulo, dezembro de 2024.

PONDERADORES PARA A POPULAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DEFICIÊNCIA

Utilizando o mesmo procedimento aplicado anteriormente, é necessário identificar os programas, projetos e atividades com foco direto na atenção às crianças e aos adolescentes com deficiência. Ações que tratem de educação inclusiva, acessibilidade, atendimento especializado ou promoção dos direitos da criança e do adolescente com deficiência devem ser consideradas integralmente como destinadas a esse público.

Exemplo de programa que beneficia *exclusivamente* crianças e adolescentes com deficiência – Município de Recife (PE), 2025

UNIDADE DE DESPESA	1401 - Secretaria de Educação
FUNÇÃO	12 - Educação
SUBFUNÇÃO	361 – Ensino Fundamental
PROGRAMA	1.207 - Suporte e Apoio Efetivos para Uma Educação de Qualidade e Acessível
PROJETO/ATIVIDADE/OPERAÇÃO ESPECIAL	2.131 - Adequação e Manutenção Física da Rede Municipal de Ensino

No entanto, quando os programas forem universais, recomenda-se a aplicação de ponderadores proporcionais, com base na participação de crianças e adolescentes com deficiência, com até 19 anos de idade, no total da população de pessoas com deficiência do município. Essa estimativa pode ser feita com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE ou de cadastros administrativos, como o Censo Escolar.

A seguir, um exemplo de programa que beneficia parcialmente crianças e adolescentes com deficiência, e que necessita, portanto, passar pelo cálculo de proporcionalidade.

Exemplo de programa que beneficia *parcialmente* crianças e adolescentes com deficiência – Município de São Paulo (SP), 2025

ÓRGÃO	36 - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência
UNIDADE DE DESPESA	3610 - Gabinete do Secretário
FUNÇÃO	14 - Direitos da Cidadania
SUBFUNÇÃO	242 - Assistência à Pessoa com Deficiência
PROJETO/ATIVIDADE/OPERAÇÃO ESPECIAL	7110 - Projetos para Inclusão da Pessoa com Deficiência



Segundo dados populacionais do município de São Paulo (SP) disponíveis no Censo Demográfico (IBGE) sobre a população de pessoas com deficiência:

GRUPO ETÁRIO	POPULAÇÃO
População total de pessoas com deficiência	719.261
População de crianças e adolescentes com deficiência de 2 a 19 anos de idade	66.217
Proporção de crianças e adolescentes em relação ao total	9,21%

Cálculo da parcela estimada do orçamento:

FÓRMULA: Valor total da dotação da ação x proporção da população de crianças e adolescentes com deficiência = OCA *não exclusivo*

EXEMPLO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

R\$ 50.000,00 x 9,21% = OCA *não exclusivo*

R\$ 50.000,00 x 0,0921 = OCA *não exclusivo*

R\$ 4.605,00 = OCA *não exclusivo*

Portanto, R\$ 4.605,00 do total da dotação da ação poderiam ser considerados como parte do OCA voltado às crianças e aos adolescentes com deficiência no município.

PONDERADORES PARA A POPULAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES POR COR/RAÇA

Para qualificar a análise do OCA sob a perspectiva da equidade racial, os municípios devem, em primeiro lugar, identificar na LOA e/ou nos dados de execução orçamentária (como os *Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs)*) os programas, projetos e atividades que incluam, em seus objetivos ou descrições, ações voltadas à promoção da igualdade racial ou enfrentamento das desigualdades. A seguir, um exemplo de ação que beneficia exclusivamente crianças e adolescentes pretos e pardos.

Exemplo de programa que beneficia exclusivamente a população de crianças e adolescentes pretos e pardos – Município de Recife (PE), 2025¹⁴

UNIDADE DE DESPESA	2901 - Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Política Sobre Drogas - Administração Direta
FUNÇÃO	14 - Direitos da Cidadania
SUBFUNÇÃO	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
PROGRAMA	1.222 - Promoção dos Direitos Humanos, Cidadania e Igualdade Étnico-Racial

¹⁴ Lei nº 19.335/2024. Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025. Recife, dezembro de 2024.

Nesses casos, o vínculo com essa população já está estabelecido, considerando o recorte populacional de crianças e adolescentes, e a totalidade do recurso pode ser destinada às crianças e aos adolescentes pretos e pardos no município. Em contrapartida, programas que beneficiem integralmente a população de pretos e pardos deve passar pelo cálculo de proporcionalidade para identificar o percentual do orçamento que beneficia crianças e adolescentes do público referido.

PONDERADORES PARA GÊNERO

Sob a ótica da equidade de gênero na análise orçamentária, os municípios devem adotar metodologia semelhante à utilizada em outros marcadores. O primeiro passo consiste na identificação, nas peças orçamentárias, de programas, projetos e atividades cuja finalidade principal seja a promoção dos direitos de meninas. Devem ser consideradas integralmente como voltadas a esse público as ações direcionadas, por exemplo, à prevenção da violência de gênero, à promoção da saúde sexual e reprodutiva, ao estímulo à permanência escolar ou ao enfrentamento do casamento infantil.

Em casos nos quais as iniciativas não são exclusivamente voltadas para meninas, é necessária a aplicação de ponderadores de gênero. Essa técnica permite estimar a fração dos recursos efetivamente direcionada a esse grupo, contribuindo para evidenciar eventuais desigualdades na alocação orçamentária e subsidiar a formulação de políticas públicas mais responsivas às desigualdades de gênero nos territórios.

A seguir, um exemplo de ação orçamentária que beneficia meninas de forma não exclusiva, no âmbito da Secretaria da Mulher em Recife (PE):

Exemplo de ação que beneficia *parcialmente* meninas – Município de Recife (PE), 2025

UNIDADE DE DESPESA	2201 - Secretaria da Mulher
FUNÇÃO	14 - Direitos da Cidadania
SUBFUNÇÃO	422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos
PROGRAMA	1.252 - Gestão da Política Integrada de Prevenção à Violência e Promoção da Cultura de Paz e Justiça Restaurativa
PROJETO/ATIVIDADE/OPERAÇÃO ESPECIAL	2076 - Prevenção da Violência de Gênero

Embora a ação tenha como foco a proteção de mulheres em situação de violência, parte de seus benefícios é direcionada também às meninas. Para estimar essa fração, utiliza-se a proporção entre a população de meninas e a população total de mulheres do município.

Segundo dados populacionais de Recife (PE) disponíveis no Censo Demográfico (IBGE):



GRUPO ETÁRIO	POPULAÇÃO
População de mulheres	858.820
População de meninas com até 19 anos de idade	186.900
Proporção de meninas em relação ao total de mulheres	21,76%

Cálculo da parcela estimada do orçamento atribuída a meninas:

FÓRMULA: Valor total da dotação da ação x proporção da população de meninas na população feminina = OCA *não exclusivo* (meninas)

EXEMPLO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

R\$ 80.000,00¹⁵ x 21,76% = OCA *não exclusivo* (meninas)

R\$ 80.000,00 x 0,2176 = OCA *não exclusivo* (meninas)

R\$ 17.408,00 = OCA *não exclusivo* (meninas)

Portanto, R\$ 17.408,00 do total da dotação da ação poderiam ser considerados como parte do OCA na dimensão gênero, especificamente voltado às meninas.

Esse procedimento permite qualificar a análise orçamentária com recorte de gênero e aprimorar o monitoramento dos investimentos públicos voltados à garantia dos direitos de meninas, mesmo quando inseridas em ações mais amplas.

3.6 Consolidação do Relatório Final do Orçamento Criança e Adolescente (Roca)

Cumprida, então, a tarefa de calcular a proporcionalidade dos valores, os resultados obtidos devem ser consolidados no Roca, levando-se em conta os eixos e áreas de atuação. Nesse caso, a metodologia propõe uma versão para consolidação das informações referentes ao OCA *exclusivo* e OCA *não exclusivo* (quadro 13) e outra para lançamento das informações relativas ao Orçamento Inicial e Orçamento Liquidado (quadro 14), visando avaliar o desempenho da gestão do OCA. Neste quadro final, solicita-se ainda a complementação de informações sobre a dotação inicial e os recursos liquidados do **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)**¹⁶, assim como os dados do OCA Liquidado no ano anterior, de modo que se possa analisar a evolução das despesas com crianças e adolescentes entre dois exercícios.

¹⁵ Os valores utilizados são hipotéticos e têm finalidade exclusivamente ilustrativa.

¹⁶ Os Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) são mecanismos de descentralização de recursos que financiam projetos de garantia da promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Conheça mais em: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente.

QUADRO 13
RELATÓRIO DO OCA EXCLUSIVO E OCA NÃO EXCLUSIVO

AÇÕES PRIORITÁRIAS DO OCA E FUNÇÕES DE GOVERNO (A)*	OCA EXCLUSIVO		OCA NÃO EXCLUSIVO		OCA EXCLUSIVO + OCA NÃO EXCLUSIVO	NÚMERO DE ORDEM DO PROJETO OU ATIVIDADE
	(R\$) (B)	(%) (C)	(R\$) (D)	(%) (E)	(R\$) (F)	(%) (G)
EIXO: PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS						
EIXO: EDUCAÇÃO DE QUALIDADE						
EIXO: PROTEÇÃO EM SITUAÇÃO DE RISCO						
Valor total do OCA (H)						

(*) Os valores apresentados são fictícios e devem ser preenchidos de acordo com as funções e subfunções selecionadas pelo município.

OBSERVAÇÃO: Para o cálculo dos percentuais da coluna (C) – Composição, siga a seguinte fórmula: \cdot Valor de cada Item - Valor da Coluna (B) \cdot Valor percentual de cada Item - Percentual da Coluna (C) \cdot Valor Total do OCA = número encontrado em (H).

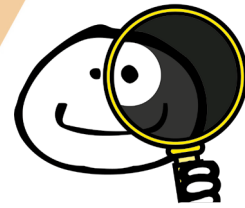
QUADRO 14
RELATÓRIO DO OCA INICIAL E OCA LIQUIDADADO

AÇÕES PRIORITÁRIAS DO OCA E FUNÇÕES DE GOVERNO (A)*	OCA	
	Valor** (R\$) (B)	Composição (%) (C)
EIXO: PROMOÇÃO DE VIDAS SAUDÁVEIS		
EIXO: EDUCAÇÃO DE QUALIDADE		
EIXO: PROTEÇÃO EM SITUAÇÃO DE RISCO		
Valor total do OCA (D)		

(*) Para o cálculo dos percentuais da coluna (C) – Composição, siga a seguinte fórmula: \cdot Valor de cada Item - Valor da Coluna (B) \cdot Valor percentual de cada Item - Percentual da Coluna (C) \cdot Valor Total do OCA = número encontrado em (D).

(**) Indicar o tipo de valor apurado: orçado ou liquidado.





PARTE IV

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)

Monitorar, avaliar e publicizar são ações de gestão e controle social imprescindíveis à promoção do Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Uma vez calculado o OCA, deve-se extrair as conclusões mais completas possíveis sobre as informações organizadas, com o objetivo de utilizá-las a favor da promoção, garantia e proteção dos direitos de crianças e adolescentes em seu município.

O monitoramento refere-se ao controle de toda execução das ações governamentais, na qual a sociedade pode acompanhar, identificar, corrigir e rediscutir as políticas públicas e as ações do ente federado. Já a avaliação diz respeito ao processo de levantamento e análise sistemática de informações sobre características, processos e impactos das ações implementadas pelo poder público, levando em conta critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Nos capítulos anteriores, viu-se como obter a base de dados necessária à apuração do OCA e a fazer a leitura da *classificação funcional-programática*, que permite selecionar as ações que devem integrá-lo. Para saber qual a base de dados necessária, é preciso definir que tipo de avaliação pretende-se realizar. De forma geral, as avaliações podem ser realizadas sob três perspectivas gerais, distintas e complementares entre si. São elas:

AVALIAÇÃO BÁSICA: utiliza-se de informações apuradas no próprio OCA para proceder a comparações, como:

- Comparação do OCA executado com o OCA previsto no ano;
- Verificação da participação relativa do OCA no Orçamento de Seguridade Social da Lei do Orçamento Anual;
- Verificação da participação relativa do OCA no orçamento total;
- Verificação da participação relativa das despesas com Atividades Administrativas e Pesquisas do OCA.

AVALIAÇÃO SITUACIONAL: utiliza informações do OCA comparadas com variáveis econômico-fiscais, como:

- Comparação do OCA com a Receita Própria;
- OCA *per capita* no município ou estado analisado.

AVALIAÇÃO TEMPORAL: permite a comparação de OCAs apurados em períodos diferentes, como:

- Comparação anual dos OCAs previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs);
- Comparação trimestral do OCA nos últimos 12 meses.

Antes de realizar qualquer uma dessas formas de avaliação, entretanto, é necessário verificar se o objetivo pretendido é avaliar o desempenho do orçamento previsto (base orçamento anual) ou do orçamento realizado (base execução orçamentária). Isso é imprescindível para determinar que base de dados precisará ser obtida.



BASES DE DADOS

LOA	Base Orçamento Anual (Lei Orçamentária Anual (LOA))
RExO	Relatório de Execução Orçamentária por Órgãos, funções/subfunções, programas/ações e natureza da despesa (RExO), discriminando dotação inicial, créditos adicionais, autorizado, despesas empenhada, liquidada e paga. ¹⁷

4.1 Avaliação básica

A avaliação básica considera as informações apuradas no próprio Orçamento Criança e Adolescente (OCA) para proceder a comparações. Para avançar nas demais análises, é necessário, primeiramente, proceder aos estudos indicados aqui. Eles vão oferecer as informações para realizar os outros tipos de análises.

COMPARAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) EXECUTADO COM O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) PREVISTO NO ANO

OBJETIVO: verificar proporção executada do OCA previsto.

BASE DE DADOS: Lei Orçamentária Anual (LOA), *Relatório de Execução Orçamentária (RExO)*.

PROCEDIMENTOS:

- A) Calcule o OCA a partir do orçamento previsto;
- B) Calcule o OCA também a partir da execução orçamentária, utilizando dados cumulativos referentes aos trimestres (primeiro trimestre; até segundo trimestre; até terceiro trimestre, até quarto trimestre);
- C) Divida o resultado do item “b” pelo do item “a” e multiplique por cem para encontrar o percentual executado.

CONCLUSÃO POSSÍVEL: o percentual do OCA executado no período.

VERIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) PREVISTO NO ORÇAMENTO TOTAL

OBJETIVO: verificar a proporção de recursos previstos em atenção à criança e ao adolescente em relação ao total de despesas programadas.

BASE DE DADOS: Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹⁷ Para o levantamento da base de dados, veja item 3.3, da parte III.

PROCEDIMENTOS:

- A) Pegue o valor total do orçamento;
- B) Calcule o OCA a partir do orçamento previsto;
- C) Divida o resultado do item “b” pelo do item “a” e multiplique por cem para encontrar o percentual de participação do OCA no orçamento total.

CONCLUSÃO POSSÍVEL: o comprometimento das despesas totais públicas com as ações em favor da criança.

VERIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) NO ORÇAMENTO DE SEGURIDADE SOCIAL DA LEI DO ORÇAMENTO ANUAL (LOA)

OBJETIVO: verificar a proporção de recursos destinados para a atenção à criança e ao adolescente na parcela do orçamento destinado especificamente à seguridade social (assistência social, educação, saúde e previdência social).

BASE DE DADOS: Lei Orçamentária Anual (LOA).

PROCEDIMENTOS:

- A) Pegue o valor total do orçamento da seguridade social, identificando este montante no corpo da lei ou no quadro orçamentário próprio;
- B) Calcule o OCA a partir do orçamento previsto;
- C) Divida o resultado do item “b” pelo do item “a” e multiplique por cem para encontrar o percentual de participação do OCA no orçamento da seguridade social.

CONCLUSÃO POSSÍVEL: o comprometimento das despesas públicas de proteção social com ações a favor da criança, considerando que nem todo o OCA poderá ter sido classificado como seguridade social.

VERIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS DESPESAS COM ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E PESQUISAS DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)

OBJETIVO: verificar a proporção prevista ou executada de despesas com Atividades Administrativas e Pesquisas em relação ao OCA total, previsto ou executado.

BASE DE DADOS: *Relatório de Execução Orçamentária (RExO).*

PROCEDIMENTOS:

- A) Calcule o OCA a partir do orçamento previsto;
- B) Pegue, no OCA apurado, as linhas contendo os valores relativos a Atividades Administrativas e Pesquisas e calcule o somatório desse montante;
- C) Divida o resultado do item “b” pelo do item “a” e multiplique por cem para encontrar o percentual de participação do somatório de Atividades Administrativas e Pesquisas no total do OCA.

CONCLUSÃO POSSÍVEL: a participação das atividades-meio no total do OCA.



4.2 Avaliação situacional

A avaliação situacional compara o valor apurado do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) com variáveis econômico-fiscais¹⁸. Essa comparação permite estabelecer indicadores de eficiência das despesas com a atenção à criança e ao adolescente. Em princípio, há várias possibilidades analíticas.

Os recursos públicos destinados às crianças e aos adolescentes podem ser comparados com outros tipos de gastos públicos (por exemplo: gastos administrativos ou serviço da dívida), com o número de famílias pobres existentes, com a receita de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), em municípios, ou com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), nos estados ou, ainda, com o Produto Interno Bruto (PIB), entre outras variáveis. Em todos esses estudos, é preciso considerar as particularidades dos indicadores e as implicações de utilizá-los como meios de comparação, a fim de chegar a conclusões adequadas a partir das informações obtidas.

Neste manual, foram escolhidos dois estudos que avaliam a eficiência fiscal das despesas com a atenção à criança e ao adolescente. O primeiro aborda a relação entre o OCA e a receita própria (arrecadação e transferências recebidas) do município analisado. O segundo calcula o gasto público apurado no OCA por criança e adolescente no município ou estado.

A receita própria constitui uma classificação gerencial que agrega somente os recursos tributários próprios; as taxas; as receitas de serviços, patrimoniais, agropecuária e industrial; e as transferências constitucionais de que o ente público dispõe. Ela mostra os recursos diretos de que o município ou o estado dispõe, sem considerar operações de crédito e transferências voluntárias de outras esferas públicas (quadro 15).

Na maioria dos municípios, a receita própria é majoritariamente oriunda de transferências constitucionais. Desse modo, comparando o OCA com a receita própria pode-se avaliar a relação entre o esforço arrecadador para financiar as despesas relativas à atenção à criança e ao adolescente. É possível considerar as diversas fontes em que a receita é classificada como base de dados para estudo semelhante.

Já o cálculo *per capita* do OCA oferece a oportunidade de se comparar a evolução da renda pública agregada para a melhoria das condições de vida das crianças. As comparações entre OCA *per capita* de municípios distintos devem ser analisadas cuidadosamente, pois há diferenças político-administrativas sensíveis, para além da realidade imediata dos indicadores obtidos.

¹⁸ São indicadores que refletem a situação econômica do país, levando em consideração as variáveis de arrecadação, investimentos, dívidas públicas, transferências, receitas etc.

QUADRO 15**COMPOSIÇÃO DA RECEITA PRÓPRIA E DOS RECURSOS PRÓPRIOS**

RECEITAS CORRENTES		
RECEITAS PRÓPRIAS	Recursos Arrecadados	Receita Tributária
		Impostos
		Taxas
		Receita de Contribuições
		Receita Patrimonial
		Receita Agropecuária
		Receita Industrial
		Receita de Serviços
	Transferências Recebidas	Transferências Correntes
		Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
		Transferências Voluntárias
		Outras Receitas Correntes
RECEITAS DE CAPITAL		
RECEITAS PRÓPRIAS	Operações de Crédito	
	Alienação de Bens	
	Amortização de Empréstimos	
	Transferências de Capital	
	Outras Receitas de Capital	

COMPARAÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) COM A RECEITA PRÓPRIA

OBJETIVO: verificar a proporção de recursos destinados ao OCA em relação à arrecadação do município.

BASE DE DADOS: Lei Orçamentária Anual (LOA), *Relatório de Execução Orçamentária (RExO)*.

PROCEDIMENTOS:

- Calcule a receita própria prevista, fazendo o somatório das rubricas de receitas indicadas no quadro 15, a partir de informações obtidas no quadro de receitas do orçamento;
- Calcule o OCA a partir do orçamento previsto;
- Divida o resultado do item "b" pelo do item "a" e multiplique por cem para encontrar o percentual de participação do OCA no somatório da receita própria ou dos recursos próprios.

CONCLUSÃO POSSÍVEL: qual o comprometimento da receita própria ou dos recursos próprios, ou seja, das disponibilidades imediatas com o (OCA).

ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) PER CAPITA NO MUNICÍPIO ANALISADO

OBJETIVO: verificar a destinação média de recursos públicos para cada criança e adolescente no município.

BASE DE DADOS: Lei Orçamentária Anual (LOA) ou *Relatório de Execução Orçamentária (RExO)* (base execução orçamentária) e número de crianças no município a partir de informações do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

PROCEDIMENTOS:

- A) Levante o número de crianças no município;
- B) Calcule o OCA a partir do orçamento autorizado ou liquidado na execução orçamentária;
- C) Divida o resultado do item “b” pelo do item “a” para encontrar o valor *per capita* do OCA por ano, caso a base analisada seja anual.

CONCLUSÃO POSSÍVEL: o montante de recursos públicos empregado para a promoção e a proteção da criança e do adolescente no período analisado.

4.3 Avaliação temporal

A avaliação temporal permite a comparação de Orçamentos Criança e Adolescente (OCA) apurados em períodos diferentes. Para processá-la, é preciso colocar todos os valores apurados em uma mesma base de preços, ou seja, considerar todos os valores como realizados em um mesmo ano. Esse procedimento requer a utilização de *deflatores* para realizar a *atualização de preços*. Com isso, a variação de preços (inflação) desaparecerá, permitindo uma comparação mais realista.

Para proceder-se à deflação dos valores do OCA, precisa-se escolher um índice de preços oficial. Há diversos índices calculados com base em diferentes metodologias de ponderação, cestas de produtos e serviços, e para diferentes faixas de renda e abrangências, como o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), o Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), ambos calculados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), além do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), estes calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para escolher o índice a utilizar, lembre-se de que o IGP-DI acompanha mais de perto os preços da economia real, porém, desde junho de 1999, o governo federal adotou o IPCA/IBGE como índice oficial de inflação no país, que reflete a variação dos preços de bens consumidos pelas famílias. Os índices mensais do IGP-DI e do IGP-M podem ser encontrados no *site* da FGV (<https://portalibre.fgv.br/>). Já os índices do IPCA podem ser encontrados no *site* do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/>). Como exemplo de atualização de preços do OCA, utilizou-se, neste manual, o **IPCA**.

Para promover a atualização, é necessário dispor de uma tabela com os índices anuais de preços, como a **Tabela 1. “Planilha com índices de atualização para preços de 2025”**, que traz uma série anual do IPCA. Os índices devem estar organizados de forma decrescente, de modo que o ano para o qual se quer atualizar tenha índice igual a 1 (um).

Uma vez disponibilizada a tabela, a operação de atualização é simples. Como mostra a **Tabela 1**, basta multiplicar o índice de atualização para o ano pretendido, na coluna (B), pelo valor a corrigir, na coluna (C), e lançar na coluna (D) o valor corrigido obtido. Esses valores estarão a preços constantes ou reais do ano definido, no caso, 2025.

TABELA 1. PLANILHA COM ÍNDICES DE ATUALIZAÇÃO PARA PREÇOS DE 2025.

ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO PARA PREÇOS DE 2025 ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO (IPCA)					
ANO	ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO PARA 2025 (B)		VALOR A CORRIGIR (C)	VALOR CORRIGIDO (D)	
2020	0,73921	x	=		
2021	0,77260	x	=		
2022	0,85033	x	=		
2023	0,899521	x	=		
2024	0,94109	x	=		
2025	1	x	=		

Outra forma de atualizar valores é por meio da **Calculadora do Cidadão do Banco Central**¹⁹. É possível atualizar valores utilizando diversos índices de inflação (lembrando que o OCA se utiliza do IPCA, por ser o índice oficial de inflação do governo), e demais indicadores como a taxa básica de juros da economia, do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), a Taxa Referencial (TR) etc. A calculadora é de fácil acesso e utilização, com os campos explicando a informação a ser adicionada.

COMPARAÇÃO ANUAL DOS ORÇAMENTOS CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCAs) PREVISTOS NAS RESPECTIVAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS (LOAs)

OBJETIVO: verificar a variação (crescimento ou redução) na previsão de gastos com crianças e adolescentes ao longo dos anos.

BASE DE DADOS: Lei Orçamentária (LOA).

¹⁹ Calculadora do Cidadão do Banco Central: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.



PROCEDIMENTOS:

- A) Calcule o OCA previsto para o ano em curso e para os anos anteriores;
- B) Use a tabela com o índice de atualização para o ano em que deseja atualizar os preços, transformando os preços apurados do OCA dos anos anteriores, conforme a Tabela 1;
- C) Divida o resultado do valor do ano em curso pelo valor do ano anterior atualizado; diminua 1 (um) do resultado e multiplique por cem para encontrar o percentual de variação do OCA no período analisado.

CONCLUSÃO POSSÍVEL: o crescimento real das despesas previstas em benefício da criança e do adolescente.

COMPARAÇÃO TRIMESTRAL DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) NOS ÚLTIMOS 12 MESES

OBJETIVO: verificar a variação (crescimento ou redução) de curto prazo (períodos consecutivos de três meses) ou de um exercício completo em relação a outros exercícios anteriores da execução de despesas com a criança e o adolescente.

BASE DE DADOS: *Relatório de Execução Orçamentária (RExO)* para o ano em curso e anos anteriores, conforme o interesse, ou para períodos trimestrais completos cumulativos (primeiro trimestre; até segundo trimestre; até terceiro trimestre; até quarto trimestre).

PROCEDIMENTOS:

- A) Calcule o OCA executado no ano em curso e nos anos anteriores, ou nos períodos trimestrais selecionados, lembrando que, por exemplo, o primeiro trimestre de um ano deve ser comparado com o primeiro trimestre do ano anterior e, assim, sucessivamente;
- B) Use a tabela com o índice de atualização para o ano em que deseja atualizar os preços, transformando os preços apurados do OCA dos anos anteriores, conforme a Tabela 1.
- C) Divida o resultado do valor do ano ou período em curso pelo valor do ano ou período anterior atualizado; diminua 1 (um) do resultado e multiplique por cem para encontrar o percentual de variação do OCA no período analisado.

CONCLUSÃO POSSÍVEL: o crescimento real das despesas a favor das crianças e dos adolescentes.

4.4 Elaboração do Relatório

Levantar os dados e fazer o cálculo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) constituem duas etapas desafiadoras. Entretanto, a consolidação das conclusões sobre as informações alcançadas certamente representa a etapa mais relevante. Para conferir valor ao levantamento feito, capaz de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente,

é preciso produzir o relatório do OCA, contendo reflexões sustentadas, claras e contextualizadas a partir das informações apuradas.

O relatório deve ser sintético, apresentando somente as informações relevantes, conforme o modelo sugerido no quadro 16. Deve identificar a organização responsável por sua elaboração e ser assinado, a fim de lhe conferir caráter oficial. É recomendável anexar o quadro 11, que mostra a totalização do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) apurado.

Certamente, a parte principal do relatório do OCA é a seção Parecer. Nesta, deve-se ser capaz de registrar as conclusões que mostrem os pontos principais observados pela análise, de forma clara e sustentada, considerando as especificidades político-administrativas do município ou estado analisado.

Partindo dos valores apurados, algumas indagações básicas podem ajudar a estruturar a análise. De modo geral, pode-se identificar seis questões fundamentais, que podem ser debatidas junto ao grupo interessado, para gerar reflexões sobre as avaliações obtidas do OCA:

- Que dificuldades foram identificadas durante o levantamento do OCA que podem ter afetado a apuração?
- Houve ou não crescimento das despesas a favor da criança e do adolescente? Por quê? Há explicações oficiais sobre o crescimento ou decréscimo do OCA?
- O OCA previsto originalmente está sendo executado no ritmo e volume adequados?
- A proporção do OCA em relação ao orçamento total é adequada? Cresceu ou diminuiu no período? Por quê?
- O OCA previsto é suficiente para atingir as metas nacionais e internacionais?
- É possível, a partir do levantamento feito, identificar áreas em que se deva reivindicar o aumento do OCA? Quais? Por quê?

Além disso, é importante considerar algumas questões gerais sobre o desafio de usar avaliações referentes ao desempenho de orçamentos públicos para a defesa da melhoria de políticas públicas, especialmente dirigidas para a criança e o adolescente. De um lado, é preciso lembrar que a própria estruturação do orçamento público, determinada por exigências contábeis legais, não favorece a leitura do desenho e do desempenho das políticas públicas. Muita coisa fica submersa, dependendo de informações adicionais. De outro, vale reconhecer que é precário interpretar exclusivamente os resultados orçamentários e financeiros sem as devidas contextualizações político-administrativas. Eles são indicadores valiosos sobre a condução das políticas públicas, mas precisam ser esclarecidos a partir de uma análise delas e não o contrário.

Em razão disso, para otimizar a análise final, sugere-se que ela leve em conta as seis reflexões relevantes apresentadas no quadro 17, antes do fechamento do relatório do OCA. De fato, os números não dizem tudo e devem, preferencialmente, ser considerados no contexto de uma série histórica. É possível que algumas ações em benefício da criança e do adolescente possam ter ficado de fora ou mesmo entrado indevidamente no cálculo do OCA, devido à linguagem ambígua do orçamento. As comparações de realidades municipais e estaduais devem, por sua vez, também considerar suas particularidades. No final, o importante é que se chegue à conclusão se o OCA previsto está realmente sendo cumprido e se houve incremento dos gastos a favor de crianças e adolescentes.



O orçamento público é um contrato social em que são registrados, em termos de programação de ações e previsão de receitas e determinação de despesas, os entendimentos entre a sociedade e o governo sobre as realizações a serem implementadas em benefício da população. Certamente, as autorizações e quantitativos registrados na Lei do Orçamento Anual (LOA), bem como o desempenho executivo advindo da sua implementação, constituem elementos significativamente representativos do próprio desempenho das políticas públicas. Contudo, os resultados das políticas públicas envolvem diversas outras decisões sobre sua concepção e implementação que não estão diretamente vinculadas à estruturação e execução dos orçamentos. Cabe, no fechamento do seu relatório do OCA, trazer à tona toda essa realidade. Assim, será possível transformar o OCA apurado em um real instrumento de defesa das políticas públicas para crianças e adolescentes.

QUADRO 16
RELATÓRIO FINAL DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE

Município/Estado:				
Base de dados utilizada:				
Entidade responsável:				
VALOR TOTAL (SOMATÓRIO DE TODAS AS FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES LEVANTADAS)				
() Autorizado () Empenhado () Liquidado () Pago				
ESFERA DE AÇÃO	Ano 1/Tri 1	Ano 1/Tri 2	Ano 1/Tri 3	Ano 1/Tri 4
	R\$ (%)	R\$ (%)	R\$ (%)	R\$ (%)
Saúde				
Educação				
Assistência Social e Direitos da Cidadania				
Total				
VALOR TOTAL (SOMATÓRIO DE TODAS AS FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES LEVANTADAS)				
Em relação ao ano 0/Tri 1	Em relação ao ano 0/Tri 2	Em relação ao ano 0/Tri 3	Em relação ao ano 0/Tri 4	
.... % % % %	
Participação em relação ao orçamento total: %				
Participação em relação à receita própria total: %				
Orçamento Criança e Adolescente (OCA) <i>per capita</i> :				
PARECER				
Assinatura do responsável:				

QUADRO 17

REFLEXÕES PARA CONCLUSÕES SOBRE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) APURADO

1. A apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) carrega as dificuldades da própria falta de transparência do orçamento público no Brasil. Os resultados obtidos poderão ser questionados sob o argumento de estarem considerando ou deixando de considerar determinadas ações/despesas. Isso se deve à linguagem contábil dos orçamentos, que não se destina a evidenciar as políticas públicas implementadas, e ao poder público que, de modo geral, não se preocupa em dar clareza orçamentária às suas realizações.
2. Os números do orçamento não dizem tudo. Os resultados numéricos obtidos são um indicador importante para mostrar o desempenho das ações a favor da criança e do adolescente. Entretanto, eles são, antes de tudo, a tradução sintética de aspectos qualitativos das políticas públicas, que precisam ser levantados e analisados simultaneamente. É importante destacar que grande parte das decisões que afetam a concepção e implementação dessas políticas não está diretamente vinculada à estruturação e execução dos orçamentos.
3. Uma série histórica de despesas realizadas oferece conclusões mais consistentes sobre realizações. A apuração de um ano ou um período é o retrato de um momento. A análise de uma série histórica de Orçamentos Criança e Adolescente (OCAs) previstos ou executados oferece melhores condições para se avaliar o perfil e a tendência dos gastos públicos.
4. A comparação do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) entre municípios precisa considerar as realidades políticas-administrativas e não somente os resultados orçamentários. Os resultados numéricos permitem comparações entre realidades distintas. Isso, porém, exige considerar simultaneamente as respectivas realidades político-administrativas. Além disso, é recomendável analisar séries históricas e buscar indicadores complementares, que ajudem a esclarecer as semelhanças e diferenças observadas.
5. A plena execução das despesas previstas com a Lei Orçamentária Anual (LOA) é fundamental. O orçamento é um compromisso de realizações, negociado a partir do Poder Legislativo. Isso envolve o investimento de esforços para a conquista de ações e metas a serem atingidas, gerando expectativas. Para garantir sua legitimidade, é imprescindível exigir a plena execução dos compromissos com crianças e adolescentes registrados na LOA.
6. O objetivo principal do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) é o incremento qualitativo e quantitativo das despesas públicas. A ampliação das despesas voltadas para a proteção, garantia e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, com a respectiva ampliação de cobertura/oferta de serviços e qualidade da atenção, é prioridade do OCA.





REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional (EC) nº 135, de 20 de dezembro de 2024.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8242.htm.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

_____. *Estatuto da Igualdade Racial. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm.

_____. *Estatuto da Pessoa com Deficiência. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm.

_____. *Lei de Acesso à Informação (LAI). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Regula o acesso a informações pessoais e públicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

_____. *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.* Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

_____. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.* Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.

_____. *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 (DF). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.

_____. *Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2025.* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2025>.

_____. *Participação Social.* Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República. Ano 1, 1ª. ed., 2009.

_____. *Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (atualizada).* Estabelece as funções e subfunções e conceitua função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/.

_____. *Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022.* Divulga a Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14 de abril de 1999, atualizada, e revoga os atos que menciona. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-sof/me-n-2.520-de-21-de-marco-de-2022-387374808>

_____. *Portaria SOF/MPO nº 221, de 7 de agosto de 2023.* Altera o Anexo da Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14 de abril de 1999 que "Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.". Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sof/mpo-n-221-de-7-de-agosto-de-2023-501510085>

_____. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA). Decreto nº 11.074, de 18 de maio de 2022.* Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para instituir o Programa de



Proteção Integral da Criança e do Adolescente - Protege Brasil e o seu Comitê Gestor. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11074.htm#art2.

CNMP. *Orientações sobre Orçamento e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs)*. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/RELATRIO-CIJE-WEB.pdf>.

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil*. São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2024-07/AF_ABRINQ_CIAB_2024.pdf.

_____. *De olho no Orçamento Criança*. São Paulo: 1ªed., 2005.

_____. *De olho no Orçamento Criança*. São Paulo: 2ª ed., 2017.

_____. *De olho no Orçamento Criança*. São Paulo: 3ª ed., 2021.

_____. *12 passos para a apuração do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)*. São Paulo, 2007.

IPEA. *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal*. Texto para Discussão nº 547. Brasília, 1998. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0547.pdf.

_____. *Gasto Social com Crianças e Adolescentes: descrição metodológica*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2022. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/20246/file/gasto-social-com-criancas-e-adolescentes_nota-tecnica.pdf

_____. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)*. Relatório Nacional de Acompanhamento. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília, 2014. 212 p.

Nações Unidas. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), 28 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>.

Peña, Antonio V. Lozano. *Presupuestos Públicos Sensibles al Género: una reflexión constructiva para un desarrollo económico sostenible*. Seminário sobre política fiscal y género. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 14 abr. 2005. p. 4. Disponível em: https://www.ief.es/docs/investigacion/genero/FG_ALozano.pdf.

Piola, Sérgio Francisco et al. *Orçamento da criança: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996*. Brasília: Ipea/Unicef/FAE, 1996.

United Nations (UN). *Towards better investment in the rights of the child*. Human Rights Council, 28th session 2014. UN (december 19th).



ANEXOS

Anexo I – Funções e subfunções

Funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei.

Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022 e Portaria SOF/MPO nº 221, de 7 de agosto de 2023 (atualizada).

FUNÇÃO	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Aérea 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência à Pessoa Idosa 242 - Assistência à Pessoa com Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial

FUNÇÃO	SUBFUNÇÕES
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial 368 - Educação Básica
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infraestrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação 608 - Promoção da Produção Agropecuária 609 - Defesa Agropecuária
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização

FUNÇÃO	SUBFUNÇÕES
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Combustíveis Minerais 754 - Biocombustíveis
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Aquaviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Outras Transferências 846 - Outros Encargos Especiais 847 - Transferências para a Educação Básica

Anexo II – Glossário

Ação

Projeto, atividade ou operação especial em que um programa está detalhado.

Accountability (Responsabilização)

Dever de prestar contas, divulgar resultados e ser responsabilizado de modo transparente e amplo acesso.

Atividade

Tipo de ação que envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, contribuindo para a manutenção da atuação governamental.

Ciclo orçamentário

Designação dada para a articulação das três leis orçamentárias previstas na legislação brasileira (Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)), que se destinam, formalmente, a promover, respectivamente, o planejamento, a priorização e o detalhamento das ações e despesas governamentais. Em linhas gerais, o PPA constitui o plano estratégico de ação para o horizonte de quatro anos. A LDO busca priorizar o que deverá ser implementado anualmente a partir do PPA e apresenta diretrizes para que a LOA detalhe as ações priorizadas.

Classificação funcional

Classificação da despesa segundo funções e subfunções, que indicam as áreas de atuação do governo, como saúde, educação, transporte, entre outras. O código da classificação funcional compõe-se de cinco algarismos, sendo os dois primeiros reservados à função e os três últimos à subfunção.

Classificação programática

Classificação da despesa segundo programa e ação (projeto, atividade ou operação especial), cujo objetivo é identificar a finalidade do gasto, em que e onde serão alocados os recursos. A classificação muda de ente para ente, sendo necessário consultar o Plano Plurianual (PPA).

Contingenciamento

Limitação financeira de uma política no orçamento.

Controle externo

Atividade permanente de competência do Poder Legislativo, exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas, que visa promover a fiscalização da execução orçamentária, verificando a integridade (probidade) da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, assim como o cumprimento da Lei de Orçamento (art. 81, Lei nº 4.320/1964). Dentre as competências constitucionais a serem exercidas pelo controle externo (art. 71 e incs. da Constituição Federal (CF)), destaca-se a apreciação da prestação de contas do Poder Executivo.

Controle interno

Atividade permanente de competência de cada esfera do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, que visa a promover a fiscalização da execução orçamentária no seu próprio âmbito, levando em conta os princípios gerais de controle da execução orçamentária (art. 76, Lei nº 4.320/1964). Segundo a Constituição Federal (art. 74, CF), os três Poderes mencionados devem manter, de forma integrada, um sistema de controle interno para comprovar a legalidade e avaliar o cumprimento de metas do Plano Plurianual (PPA), dos orçamentos, dos

programas de governo, a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e da aplicação de recursos públicos por entidades privadas, bem como controlar as operações de crédito.

Crédito adicional

Instrumento utilizado para corrigir distorções durante a execução do orçamento, ou autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na Lei de Orçamento. Classifica-se em suplementar, especial e extraordinário.

Crédito especial

Destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual (LOA), mas estejam previstas no Plano Plurianual (PPA).

Crédito extraordinário

Destinado ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Pode ser reaberto no exercício seguinte, nos limites do seu saldo, se tiver sido promulgado nos últimos quatro meses do exercício.

Crédito suplementar

Destinado ao reforço de dotação já existente no orçamento; já consta na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Deflatores

Índice calculado com base na inflação para atualização de valores monetários.

Despesa corrente

Classificação, segundo categoria econômica, de despesas realizadas pela administração pública destinadas a promover a execução e manutenção da ação governamental. Desdobra-se em Despesas de Custeio e Transferências Correntes. De acordo com a codificação constante anexa à Lei nº 4.320/1964, as despesas correntes devem ser classificadas iniciando-se com o dígito "3". Por exemplo: 3.1.00.00 = Despesa de Custeio. Essas despesas não contribuem diretamente para aumentar a capacidade produtiva da economia.

Despesa de capital

Classificação, segundo sua categoria econômica, de despesas realizadas pela administração pública destinadas a formar um bem de capital ou adicionar valor a um bem já existente, assim como transferir, por compra ou outro meio de aquisição, a propriedade entre entidades do setor público ou do setor privado para o primeiro. São classificadas em Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. De acordo com a codificação constante anexa à Lei nº 4.320/1964, as despesas de capital devem ser classificadas iniciando-se com o dígito "4". Por exemplo: 4.1.0.0 = Investimentos.

Despesa de custeio

Classificação de despesas correntes destinadas à manutenção e operação de serviços anteriormente criados e instalados, inclusive os que dizem respeito a obras de conservação, manutenção e adaptação de bens móveis e imóveis (art. 12, § 2º, Lei nº 4.320/1964). Consulte também Despesa Corrente.

Despesas de exercícios anteriores

Despesas de exercícios encerrados, realizadas e devidamente comprovadas, para as quais existia dotação orçamentária específica, com saldo suficiente para seu atendimento, não processadas por motivos imprevistos ou cujo compromisso se reconheceu.

Despesa pública

Todo desembolso efetuado pela administração pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais. Em sua acepção financeira, é o gasto (aplicação de recursos pecuniários, ou seja, dinheiro) para a implementação das ações governamentais.

Função

Tem por finalidade registrar a finalidade da realização da despesa. A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, como, por exemplo, cultura, educação, saúde ou defesa.

Dotação inicial

Valor inicial constante da lei orçamentária sancionada pelo presidente da República.

Dotação orçamentária

Valores monetários autorizados na Lei do Orçamento Anual (LOA) para atender a despesas com projetos ou atividades. Consulte também Rubrica e Verba.

Execução orçamentária

Fase do processo orçamentário que se inicia com a publicação da Lei do Orçamento Anual (LOA) e que se desenrola com a definição de cota trimestral e provisão de crédito orçamentário, para que se implemente a realização de despesas. Envolve o conjunto de decisões sobre a implementação de ações governamentais e também a administração de receitas através do lançamento de seus registros (título VI, Lei nº 4.320/1964).

Exercício financeiro

Período que coincide com o ano civil (art. 34, Lei nº 4.320/1964), no qual se desenvolve a execução orçamentária.

Fonte

Classificação da origem da receita a qual cada crédito orçamentário por elemento de despesa corresponde, definida e codificada a critério de cada esfera governamental, no próprio Projeto de Lei do Orçamento Anual, normalmente segundo classificações amplas. Por exemplo: 0 = Recursos do Tesouro; 1 = Transferências Federais; 2 = Transferências Estaduais; 3 = Recursos Vinculados; 4 = Financiamento Externo.

Função

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários de maior abrangência, que designam finalidades globais da ação governamental. Por exemplo: 04 – Administração; 05 – Defesa Nacional; 06 – Segurança Pública; 07 – Relações Exteriores; 08 – Assistência Social; 09 – Previdência Social. Consulte também Classificação Funcional-Programática.

Grupo de despesa

Classificação obrigatória e padronizada que agrega elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Os seis Grupos de Despesa, com o seu respectivo código, são : 1 – Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; 6 – Amortização da Dívida.

Item de despesa

Classificação facultativa de gastos por elemento de despesa, realizada conforme a conveniência de cada esfera governamental, com o objetivo de alcançar controle mais detalhado dos gastos. Por exemplo: dentro de 3120

– Material de Consumo: 01 = Material de Escritório; 02 = Material Didático; 03 = Material de Limpeza; 04 = Material de Informática.

Liquidação de despesa

Estágio da despesa pública, que se segue ao empenho e ao processo licitatório, referente à verificação do direito adquirido pelo credor ou da habilitação da entidade beneficiada (no caso de convênio), tendo por base os títulos ou documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63, Lei nº 4.320/1964), visando, na sequência, ao pagamento da despesa do fornecedor, empreiteiro ou conveniado. É a etapa contábil na qual são verificados todos os documentos que comprovem a correção da despesa.

Natureza de despesa

Expressão utilizada para designar toda a classificação das despesas de acordo com suas diversas facetas econômicas (categoria de despesa, grupo de despesa, fonte de recursos, modalidade de aplicação e elemento de despesa).

Operação especial

Tipo de ação que não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento da atuação de governo para a qual não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Orçamento

Documento do Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo, que estima receitas e despesas para o período de um ano para todos os seus órgãos, discriminando o programa de trabalho autorizado a ser realizado, elaborado segundo os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Do ponto de vista político, corresponde ao contrato formulado anualmente entre governo, administração e sociedade sobre as ações a serem implementadas pelo poder público.

Orçamento da seguridade social

Orçamento dos órgãos, entidades e fundos instituídos e mantidos pelo poder público, vinculados à seguridade social. Deve integrar a Lei Orçamentária Anual (LOA) (art. 165, § 5º, III, da Constituição Federal (CF)). Inclui as despesas previstas no artigo 202 da CF (Previdência Social, Assistência Social e Saúde). Orçamento de investimento das empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto. Integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) (art. 165, § 5º, II, da CF). Inclui as despesas com investimento (obras e instalações, aquisição de veículos, material permanente, imóveis, participações societárias etc.) das empresas estatais.

Orçamento fiscal

Orçamento dos fundos, fundações, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Integra a Lei Orçamentária Anual (LOA) (art. 165, § 5º, I, da CF). Inclui as despesas destinadas à implementação dos serviços públicos e à manutenção da burocracia pública.

Outras receitas correntes

Classificação das receitas públicas correntes que congrega os recursos provenientes de multas, juros de mora, indenizações e restituições, cobrança da dívida ativa e outras que não se identifiquem com as demais especificações de receitas correntes.

Outras receitas de capital

Classificação das receitas públicas de capital que congrega os recursos provenientes da integralização do capital social de empresas públicas e saldos de exercícios anteriores relativos a convênios, operações de crédito e outros.

Pagamento de despesa pública

Estágio da despesa pública em que a administração pública paga, conforme termos contratuais previamente estabelecidos, ao fornecedor, prestador de serviço ou empreiteiro, pelo bem entregue, serviço ou investimento realizado após a verificação do cumprimento das obrigações, através da liquidação da despesa. O pagamento pode ser efetuado pela tesouraria, por estabelecimentos bancários credenciados (art. 163, § 3º, da Constituição Federal (CF)) e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento (art. 65, Lei nº 4.320/1964).

Pessoal e encargos sociais

Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o *caput* do artigo 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Manual Técnico de Orçamento, 2016).

Programa

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários de abrangência intermediária, abaixo de função, que designam os objetivos gerais da ação governamental. Por exemplo: 07 – Administração; 09 – Planejamento Governamental; 30 – Segurança Pública; 42 – Ensino Fundamental; 43 – Ensino Médio. Consulte também Classificação Funcional-Programática.

Programa de duração continuada

Ações permanentes da administração pública, que não se referem à manutenção de suas atividades, como programas sociais ou prestação de serviços públicos, a serem incluídas no Plano Plurianual (PPA).

Programa de trabalho

Expressão utilizada para caracterizar o fato de que o orçamento contém o conjunto de ações a ser implementado pela administração pública. Encontra-se materializado nos títulos dos projetos/atividades orçamentários e deve ser apresentado conforme a classificação funcional-programática.

Programação de despesa pública

Atividade administrativa desenvolvida trimestralmente por cada órgão da administração pública para a solicitação de sua Cota Orçamentária.

Projeto

Conjunto de operações limitadas no tempo, que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento governamental. Tem objetivos que podem ser avaliados física e financeiramente.

Rubrica

O mesmo que crédito orçamentário, dotação orçamentária ou verba.

Sessões legislativas

Período de trabalho do legislativo enquanto não está em recesso.

Subfunção

Classificação funcional-programática de projetos/atividades orçamentários mais detalhada do que a função, que designa finalidades específicas da ação governamental.

Transferências constitucionais

Receitas tributárias de competência de determinada esfera governamental, seja União ou estados, transferidas em parte, por determinação da Constituição Federal (CF), para outra esfera (estados ou municípios).

Unidade orçamentária

Órgão da administração pública ou agrupamento de serviços a quem o orçamento consigna dotações orçamentárias específicas para a realização de seu programa de trabalho e com autoridade para movimentá-las (art. 14, Lei nº 4.320/1964).

Valor autorizado

Autorização legislativa para a realização de despesa, concedida por meio da lei orçamentária.

Valor empenhado

Valores de créditos orçamentários que se encontram comprometidos no estágio de empenho, ou seja, que já foram autorizados para gasto.

Valor liquidado

Valores de créditos orçamentários que se encontram comprometidos no estágio de liquidação, ou seja, que já estão prontos para pagamento.

Valor pago

Valores de créditos orçamentários que se encontram pagos. Também chamado de valor realizado.

Verba

Termo popular para designar os valores disponíveis na administração pública para a implementação de ações governamentais. Consulte também Dotação Orçamentária e Rubrica.

Anexo III – Leitura do orçamento municipal

EXEMPLO: ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

No caso do orçamento do município de São Paulo, foi selecionada a seguinte funcional-programática:

UO – Órgão – UD	011120
FP	04.422.0119.2151
Natureza de Despesa	4.4.90.52
Fontes	00

Unidade Orçamentária 01	Corresponde à Prefeitura do Município de São Paulo.
Órgão 11	Corresponde ao Gabinete do Prefeito.
Unidade de Despesa 20	Refere-se à Secretaria do Governo Municipal.
Função 04	Significa Administração.
Subfunção 422	Refere-se a Direitos Individuais, Coletivos e Difusos.
Programa 0119	Corresponde à Assistência à Criança e ao Adolescente.
Atividade 2151	Representa a Administração da Coordenadoria Especial da Juventude.

Essa dotação destina-se aos serviços de administração da Coordenadoria Especial da Juventude, na área de direitos individuais, coletivos e difusos. Essa Coordenadoria está ligada à Secretaria do Governo Municipal, do Gabinete do Prefeito, na Prefeitura do Município de São Paulo. A própria Secretaria é a gestora dos recursos.

- **Categoria Econômica 4:** indica que se trata de uma despesa de capital.
- **Grupo de Despesa 4:** representa Investimentos.
- **Modalidade de Aplicação 90:** indica Aplicação Direta, ou seja, essa ação está sendo executada pelo próprio município de São Paulo.
- **Elemento de Despesa 52:** refere-se à compra de Equipamentos e Material Permanente.
- **Fonte 00:** indica recursos do Tesouro Municipal.

A despesa prevista destina-se à compra de equipamentos e material permanente daquela coordenadoria, e é executada pelo próprio município de São Paulo na forma de investimento. Essa compra será executada com recursos do Tesouro Municipal pela Secretaria do Governo Municipal.



www.fadc.org.br

 /fundabrinq

 /fundacaoabrinq

ISBN: 978-65-87569-28-4