



PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA PAVÃO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria Municipal de Assistência Social

Memorando N° 226/2025 - SEMAS

Vila Pavão- ES, 26 de Novembro de 2025.

Ao JOÃO TRANCOSO
Prefeito Municipal

Senhor prefeito.

Vimos por meio deste solicitar ao setor competente a elaboração de um projeto de lei municipal que institui o **Plano Municipal pela Primeira Infância de Vila Pavão/ES – PMPI**, com vigência de 10 (dez) anos, destinado a orientar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas voltadas à promoção e garantia dos direitos da criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016, e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990).

Com o objetivo de assegurar às crianças da primeira infância o pleno desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social, mediante políticas públicas integradas e intersetoriais.

Estamos a disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente.

Assinado por ADEMIR TEIXEIRA MARIA 017.***.***.**
Prefeitura Municipal de Vila Pavão
27/11/2025 09:29:37

Ademir Teixeira Maria
Secretário Municipal de Assistência Social
Decreto nº 1.747/2022





Acórdão 00570/2024-8 - Plenário

Processo: 04002/2023-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivacqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dolores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibiracatu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupui, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataizes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**FISCALIZAÇÃO – GOVERNANÇA – POLÍTICAS
PÚBLICAS – INFÂNCIA – PLANOS –
INTERSETORIALIDADE – ORÇAMENTOS –
RECOMENDAÇÕES.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria Operacional** tendo como objetivo avaliar a governança das políticas para primeira infância no Estado e nos municípios capixabas, com ênfase em aspectos estruturantes relativos a planos, intersectorialidade e orçamento.

A fiscalização foi realizada por uma equipe conjunta dos núcleos de educação (NEducação), de saúde (NSaúde) e de outras políticas públicas (NOPP), todos da Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais - SecexSocial.

As unidades gestoras abrangidas no trabalho foram o Governo do Estado do Espírito Santo e as 78 Prefeituras Municipais Capixabas.

Os jurisdicionados apresentaram respostas a ofícios encaminhados por esta Corte, acompanhadas de documentos (docs. 13 a 21, 24, 27 a 37, 40 a 41, 44 a 46, 49 a 52, 55 a 74, 77 a 81, 84 a 122, 125, 128 a 131, 134 a 135, 138 a 140, 143, 146 a 153, 156, 159, 162 a 167, 170 a 192, 195 a 201, 204 a 206, 209 a 213, 216, 219 a 222, 225, 228, 231 a 234, 237 a 240, 243 a 244, 247 a 252, 255 a 258, 261 a 263, 266 a 267, 270, 273 a 315, 318 a 325, 328, 331 a 335, 338 a 342, 345, 348 a 351, 354 a 357, 360 a 364, 367, 370 a 379, 382 a 388, 391 a 392, 395 a 398, 401, 404, 407, 410 a 413, 416 a 418, 421 a 424, 427, 430 a 432, 435 a 476, 479 a 481, 484 a 485, 488 a 501, 504 a 509, 512 a 518, 521 a 524, 527 a 528, 531 a 533, 536, 539 a 541, 544 a 546, 549, 552 a 556, 559 a 572, 575 a 578, 581, 584 a 587, 590 a 591, 594 a 596, 599 a 600, 603 a 605, 608 a 613, 616, 619, 622 a 646, 649 a 650, 653 a 658).

Em seguida os autos foram encaminhados ao NOPP – Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais, que elaborou o **Relatório de Auditoria 21/2023** (doc. 661 – Apêndices docs. 662 a 741), com a

seguinte proposta de encaminhamento:

9 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto nos capítulos anteriores e com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar n.º 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), e no art. 207, inciso V, do Regimento Interno do TCEES, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal as seguintes propostas de encaminhamento:

I. Relativamente ao achado 3.1

A. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Águia Branca, Alegre, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua, Baixo Guandu, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Dorés do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibirapu, Ibitirama, Irupi, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Mantenópolis, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Mateus, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória** que elaborem, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.25/2016, o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI, além de aprovar o PMPI por meio de Lei Municipal;

B. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Colatina, Conceição do Castelo e Iconha**, que aprovem o PMPI por meio de Lei Municipal, no prazo de até um ano.

II. Relativamente ao achado 3.2

C. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado** que inclua no Pepi diagnóstico situacional dos serviços e equipamentos públicos existentes na área da saúde, em especial da rede de referência estadual de serviços de saúde especializados, bem como, análise com foco no cenário epidemiológico para as crianças de 0 a 6 anos no estado.

D. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Colatina, Conceição do Castelo, Iconha e Barra de São Francisco** que adéquem o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017) e a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - Pepi.

III. Relativamente ao achado 4.1

E. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Apiacá, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Brejetuba, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Guaçuí, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Jerônimo Monteiro, Marataízes, Marilândia, Montanha, Muniz Freire, Pinheiros, Piúma, Rio Bananal, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vila Pavão e Vila Velha** que elaborem normativo para instituir o CIPI no município, no prazo de até 3 meses, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

F. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alegre, Anchieta, Baixo Guandu, Cariacica, Ecoporanga, Fundão, Ibitirama, Jaguaré, Mantenópolis, Mimoso do Sul, Muqui, Pancas e Vargem Alta** que concluam a instituição do CIPI no município, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

G. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Aracruz, Atilio Vivácqua, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição do Castelo, Dolores do Rio Preto,**

Governador Lindenberg, Guarapari, Ibatiba, Ibiraçu, Iconha, Irupi, Iúna, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Marechal Floriano, Mucurici, Nova Venécia, Pedro Canário, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Novo do Sul, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Mateus, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Valério e Vitória que revisem o normativo garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

IV. Relativamente ao achado 4.2

H. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Águia Branca, Alegre, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atilio Vivacqua, Baixo Guandu, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Dorcas do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiraçu, Ibitirama, Iconha, Irupi, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Laranja da Terra, Mantenedora, Maratáizes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória** que garantam que o CIPI tenha funcionamento adequado, que todas as discussões e deliberações das suas reuniões sejam registradas em atas, assinadas e aprovadas por todos os participantes, evidenciando o cumprimento de suas atribuições.

V. Relativamente ao achado 5.1

I. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado** que revise, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade das ações voltadas à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF. Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

J. **RECOMENDAR** a **todas** as **Prefeituras Municipais** que revisem, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade das ações voltados à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF.

Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

VI. Relativamente ao achado 5.2

K. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado** que identifique de forma expressa, no PPA 2024-2027, no prazo de um ano, e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o Pepi.

L. **RECOMENDAR** a **todas** as **Prefeituras Municipais** que identifiquem de forma expressa, no PPA 2026-2029 e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o PMPI.

A equipe de fiscalização indica algumas formas pelas quais a identificação das ações voltadas à primeira infância no PPA poderia ser realizada:

- a. Utilização de um dígito comum nos códigos das ações que atendem a primeira infância; ou
- b. Listagem de todas as ações que atendem a primeira infância em apêndice do PPA; ou
- c. Desmembramento de todas as ações que atendem a primeira infância para criar ações exclusivas para esse público, acrescentando a designação “Primeira Infância”.

A escolha de qual forma de identificação utilizar, dentre as sugeridas acima ou outras, deve ficar a cargo dos gestores, segundo o que julgarem mais adequado.

VII. Relativamente ao achado 6.1

M. **RECOMENDAR** a **todas** as **Prefeituras Municipais** e ao **Governo do Estado** que divulguem, a partir de 2024, em seu portal de transparência,

relatório anual contendo a soma dos recursos aplicados no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado. Adicionalmente, divulguem anexo detalhado, contendo, para cada ação orçamentária, além do valor total empenhado, liquidado e pago, o percentual aplicado com a primeira infância.

A equipe de fiscalização indica algumas formas pelas quais a soma dos recursos aplicados na primeira infância, no caso das ações não exclusivas, poderia ser calculada ou estimada:

- a. Utilização do percentual de crianças de 0 a 6 anos, ou de mulheres gestantes, atendidas em uma ação em relação ao público total atendido; ou
- b. Utilização de um ponderador demográfico, baseado no percentual de criança de 0 a 6 anos em relação à população da região alcançada por uma determinada ação; ou
- c. Utilização do percentual aplicado com atividades específicas para crianças de 0 a 6 anos dentro de uma determinada ação (ex.: despesas com atividades culturais específicas para crianças na primeira infância em relação à despesa com todas as atividades culturais realizadas).

A escolha de qual forma de cálculo utilizar, dentre as sugeridas acima ou outras, deve ficar a cargo dos gestores, segundo o que julgarem mais adequado para cada tipo de ação.

VIII. Relativamente ao achado 7.1

N. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado**, por meio da Subsecretaria de Articulação Políticas Intersetoriais – Subapi/Setades, que crie estratégias para garantir a efetiva participação de todos os membros designados para compor o CEIPI e para que o CEIPI retome suas atividades, para cumprir o papel para o qual foi criado.

Ato contínuo, a SecexSocial elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 4526/2023** (doc. 742), com a seguinte conclusão:

3 CONCLUSÃO

Dessa forma, **anuindo com todos os encaminhamentos propostos**, submete-se o Relatório de Auditoria 00021/2023 para apreciação do Eminent Relator.

Acrescento, ainda, proposta para que o Tribunal envie, para cada Prefeitura Municipal, além do **Relatório de Auditoria 00021/2023**, o respectivo **Relatório Individualizado**.

Por fim, sugere-se o **arquivamento** dos presentes autos, ressaltando-se que, na hipótese de as propostas de encaminhamento serem transformadas em deliberações deste Tribunal, essas serão monitoradas conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional do TCU, adotado por este TCEES por meio da Nota Técnica SEGEX 02/2021.

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 490/2024** (doc. 746), elaborado pelo Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva, anui à proposta contida na Instrução Técnica de Conclusiva 4526/2023.

Em sequência, os autos retornaram a este gabinete para análise do mérito processual.

No dia 09 de abril de 2024, o senhor Ailton da Costa Silva protocolizou tempestivamente a **Petição Intercorrente 148/2024** – protocolo nº 5247/2024, apresentando **sustentação oral** (Áudio ou Vídeo da Sustentação Oral 13/2024) – docs. 749 A 752 e Notas Taquigráficas - doc. 754.

Por meio da **Decisão 932/2024** (doc. 755), os autos foram encaminhados ao órgão de instrução para análise de sustentação oral, o que foi implementado na **Manifestação Técnica de Defesa Oral 17/2024** (doc. 758), com a seguinte proposta de encaminhamento:

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando, portanto, as alegações trazidas na sustentação oral e nos documentos (peças 749 a 752), sugere-se **ACOLHER, EM PARTE**, a sustentação oral apresentada, no sentido de **ALTERAR** as recomendações indicadas na ITC 4526/2023 (peça 742) em relação ao município de Ibitirama.

Relativamente ao achado 3.1 - Excluir Ibitirama da Recomendação A, e incluí-lo na Recomendação B.

A. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] Ibitirama [...] que elaborem, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.25/2016, o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano

Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI, além de aprovar o PMPI por meio de Lei Municipal.

B. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] **Ibitirama** [...], que aprovem o PMPI por meio de Lei Municipal, no prazo de até um ano.

Relativamente ao achado 3.2 – Incluir Ibitirama na Recomendação D.

D. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] **Ibitirama** [...] que adéquem o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017) e a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - Pepi.

Relativamente ao achado 4.1 - Excluir Ibitirama da Recomendação F, e incluí-lo na Recomendação G.

F. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] ~~Ibitirama~~ [...] que concluam a instituição do CIPI no município, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

G. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] **Ibitirama** [...] que revisem o normativo garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

Relativamente aos achados 4.2, 5.1, 5.2 e 6.1 – Manter Ibitirama nas Recomendações H, J, L, e M.

O Ministério Público de Contas elaborou o **Parecer 1734/2024** (doc. 760) reiterando o parecer 00490/2024-2 (doc. 746) e pugnando pela exclusão da prefeitura de Ibitirama das recomendações propostas nos itens 3.1 (A) e 4.1 (F) e inclusão nas recomendações 3.1 (B), 3.2 (D) e 4.1 (G).

Por meio da **Peça Digitalizada 267/2023** (doc. 761), o responsável pelo Município de Rio Novo do Sul informa que o Comitê Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância foi criado e informa ainda não estar pronto o Plano Municipal para a Primeira

Infância. O órgão de instrução informa estar a documentação intempestiva e sugere a juntada aos presentes autos.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico integralmente o posicionamento do órgão de instrução e do Ministério Público de Contas, para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 4526/2023 e na Manifestação Técnica de Defesa Oral 17/2024** (que indicou alterações referentes ao Município de Ibitirama), nos termos seguintes:

- Instrução Técnica Conclusiva 4526/2023

2 ANÁLISE

Conforme se extrai do **Relatório de Auditoria 21/2023**, foram propostas cinco questões de auditoria:

1. Estado e municípios possuem Plano para a Primeira Infância – PPI aprovado e contendo elementos mínimos sugeridos pelas melhores práticas?
2. O município possui Comitê Intersetorial para Primeira Infância – CIPI instituído e em funcionamento?
3. A primeira infância consta no PPA do Estado e dos Municípios de forma expressa, prioritária e em compatibilidade com o PPI?
4. É possível colher informações sobre os valores aplicados pelos municípios e pelo Estado com a primeira infância?
5. O Comitê Estadual Intersetorial de Políticas Públicas pela Primeira Infância tem atuado para cumprir suas atribuições?

Também consta no relatório que os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias operacionais, especialmente com as NBASP 100, 300 e 3000, e com observância ao

Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Como resultado dos trabalhos, foram apontados os seguintes **achados de auditoria**:

- 3.1 Inexistência de PPI
- 3.2 PPI sem algum dos elementos mínimos sugeridos
- 3.3 Necessidade de aprimoramento em indicadores e metas da educação no Pepi
- 4.1 Inexistência de Comitê Intersectorial para a Primeira Infância – CIPI instituído ou o CIPI não possui as atribuições recomendadas
- 4.2 Ausência de comprovação do adequado funcionamento do CIPI
- 5.1 Ausência de priorização da primeira infância no PPA
- 5.2 Ausência de identificação das ações para primeira infância no PPA
- 6.1 Impossibilidade de calcular as despesas com primeira infância a partir dos dados da execução orçamentária
- 7.1 Comitê Estadual inoperante no ano de 2023

Diante disso, a equipe ofereceu ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo as seguintes **propostas de encaminhamento**:

9 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto nos capítulos anteriores e com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar n.º 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), e no art. 207, inciso V, do Regimento Interno do TCEES, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal as seguintes propostas de encaminhamento:

I. Relativamente ao achado 3.1

A. RECOMENDAR às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Águia Branca, Alegre, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua, Baixo Guandu, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Dorés do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiraçu, Ibitirama, Irupi, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Laranja da**

Terra, Linhares, Mantenópolis, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Mateus, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória que elaborem, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.25/2016, o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI, além de aprovar o PMPI por meio de Lei Municipal;

B. RECOMENDAR às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Colatina, Conceição do Castelo e Iconha**, que aprovem o PMPI por meio de Lei Municipal, no prazo de até um ano.

II. Relativamente ao achado 3.2

C. RECOMENDAR ao **Governo do Estado** que inclua no Pepi diagnóstico situacional dos serviços e equipamentos públicos existentes na área da saúde, em especial da rede de referência estadual de serviços de saúde especializados, bem como, análise com foco no cenário epidemiológico para as crianças de 0 a 6 anos no estado.

D. RECOMENDAR às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Colatina, Conceição do Castelo, Iconha e Barra de São Francisco** que adéquem o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017) e a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - Pepi.

III. Relativamente ao achado 4.1

E. RECOMENDAR às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Apiacá, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Brejetuba, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Guaçuí, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Jerônimo**

Monteiro, Marataízes, Marilândia, Montanha, Muniz Freire, Pinheiros, Piúma, Rio Bananal, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vila Pavão e Vila Velha que elaborem normativo para instituir o CIPI no município, no prazo de até 3 meses, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

F. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alegre, Anchieta, Baixo Guandu, Cariacica, Ecoporanga, Fundão, Ibitirama, Jaguaré, Mantenópolis, Mimoso do Sul, Muqui, Pancas e Vargem Alta** que concluem a instituição do CIPI no município, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

G. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Aracruz, Atílio Vivácqua, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição do Castelo, Dorés do Rio Preto, Governador Lindenberg, Guarapari, Ibatiba, Ibraçu, Iconha, Irupi, Iúna, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Marechal Floriano, Mucurici, Nova Venécia, Pedro Canário, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Novo do Sul, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Mateus, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Valério e Vitória** que revisem o normativo garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

IV. Relativamente ao achado 4.2

H. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Águia Branca, Alegre, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua, Baixo Guandu, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Dorés do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí,**

Guarapari, Ibatiba, Ibiraçu, Ibitirama, Iconha, Irupi, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Laranja da Terra, Mantenópolis, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória que garantam que o CIPI tenha funcionamento adequado, que todas as discussões e deliberações das suas reuniões sejam registradas em atas, assinadas e aprovadas por todos os participantes, evidenciando o cumprimento de suas atribuições.

V. Relativamente ao achado 5.1

I. RECOMENDAR ao Governo do Estado que revise, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade das ações voltadas à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF. Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

J. RECOMENDAR a todas as Prefeituras Municipais que revisem, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade das ações voltadas à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF.

Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

VI. Relativamente ao achado 5.2

K. RECOMENDAR ao Governo do Estado que identifique de forma expressa, no PPA 2024-2027, no prazo de um ano, e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o Pepi.

L. RECOMENDAR a todas as Prefeituras Municipais que identifiquem de forma expressa, no PPA 2026-2029 e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação

também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o PMPI.

- a. equipe de fiscalização indica algumas formas pelas quais a identificação das ações voltadas à primeira infância no PPA poderia ser realizada:
 - i. Utilização de um dígito comum nos códigos das ações que atendem a primeira infância; ou
 - ii. Listagem de todas as ações que atendem a primeira infância em apêndice do PPA; ou
 - iii. Desmembramento de todas as ações que atendem a primeira infância para criar ações exclusivas para esse público, acrescentando a designação “Primeira Infância”.

A escolha de qual forma de identificação utilizar, dentre as sugeridas acima ou outras, deve ficar a cargo dos gestores, segundo o que julgarem mais adequado.

VII. Relativamente ao achado 6.1

M. RECOMENDAR a todas as Prefeituras Municipais e ao Governo do Estado que divulguem, a partir de 2024, em seu portal de transparência, relatório anual contendo a soma dos recursos aplicados no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado. Adicionalmente, divulguem anexo detalhado, contendo, para cada ação orçamentária, além do valor total empenhado, liquidado e pago, o percentual aplicado com a primeira infância.

A equipe de fiscalização indica algumas formas pelas quais a soma dos recursos aplicados na primeira infância, no caso das ações não exclusivas, poderia ser calculada ou estimada:

- i. Utilização do percentual de crianças de 0 a 6 anos, ou de mulheres gestantes, atendidas em uma ação em relação ao público total atendido; ou
- ii. Utilização de um ponderador demográfico, baseado no percentual de criança de 0 a 6 anos em relação à população da região alcançada por uma determinada ação; ou

- iii. Utilização do percentual aplicado com atividades específicas para crianças de 0 a 6 anos dentro de uma determinada ação (ex.: despesas com atividades culturais específicas para crianças na primeira infância em relação à despesa com todas as atividades culturais realizadas).

A escolha de qual forma de cálculo utilizar, dentre as sugeridas acima ou outras, deve ficar a cargo dos gestores, segundo o que julgarem mais adequado para cada tipo de ação.

VIII. Relativamente ao achado 7.1

N. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado**, por meio da Subsecretaria de Articulação Políticas Intersetoriais – Subapi/Setades, que crie estratégias para garantir a efetiva participação de todos os membros designados para compor o CEIPI e para que o CEIPI retome suas atividades, para cumprir o papel para o qual foi criado.

3 CONCLUSÃO

Dessa forma, **anuindo com todos os encaminhamentos propostos**, submete-se o Relatório de Auditoria 00021/2023 para apreciação do Eminente Relator.

Acrescento, ainda, proposta para que o Tribunal envie, para cada Prefeitura Municipal, além do **Relatório de Auditoria 00021/2023**, o respectivo **Relatório Individualizado**.

Por fim, sugere-se o **arquivamento** dos presentes autos, ressaltando-se que, na hipótese de as propostas de encaminhamento serem transformadas em deliberações deste Tribunal, essas serão monitoradas conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional do TCU, adotado por este TCEES por meio da Nota Técnica SEGEX 02/2021.

- Manifestação Técnica de Defesa Oral 17/2024

2 ANÁLISE PRELIMINAR

Inicialmente, pontua-se que os documentos analisados pela equipe de auditoria foram solicitados pelo Ofício TC 4486/2023, cujo prazo limite para manifestação dos municípios era 05 de outubro de 2023, sendo o prazo excepcional **até 10 de outubro de 2023** (Ofício 4723/2023).

Conforme parágrafo 22 do Relatório de Auditoria 21/2023 (peça 661), no dia 06 de novembro de 2023, em ambiente online, os gestores tiveram oportunidade de esclarecer dúvidas sobre o conteúdo do relatório preliminar. Ainda, conforme

Ofício TC 5108/2023, os gestores tinham prazo até **07 de novembro de 2023** para eventuais manifestações sobre o relatório preliminar de auditoria. **Na oportunidade, não foram encaminhados comentários dos gestores de Ibitirama sobre o relatório preliminar.**

Compulsando os autos, notadamente a manifestação contida na Petição Intercorrente 148/2024 (peça 749) e nas Notas Taquigráficas 18/2024 (peça 754), verifica-se que tanto a elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância quanto a instituição do Comitê Intersectorial para a Primeira Infância **ocorreram após o prazo estabelecido pela equipe de auditoria** (07 e 10 de novembro de 2023, respectivamente). Assim, justifica-se a divergência entre o apontado pela equipe de auditoria e pela sustentação oral.

É adequado esclarecer que a Lei nº 621/2012 (Lei Orgânica) e o Regimento Interno desta Corte de Contas (RITCEES) preveem a sustentação oral para clarear ou trazer documentos novos. O RITCEES, no seu art. 328, dispõe sobre a defesa oral e a possibilidade de juntada de documentos novos:

Art. 328. Por ocasião da sustentação oral, as partes **poderão juntar documento novo.**

§ 1º Considera-se documento novo aquele preexistente, mas ignorado ou inacessível ou, ainda, aquele que, **mesmo produzido após a defesa, contribua para a verdade matéria.**

Assim, uma vez que os documentos encaminhados em conjunto com a sustentação oral contribuem para a verdade da matéria, parte-se para sua análise.

3 DA SUSTENTAÇÃO ORAL

Destarte as ressalvas em relação à temporalidade, procede-se a análise dos documentos (peças 749 a 752). Em relação à instituição do **Plano Municipal pela Primeira Infância - PMPI**, a partir da análise documental e mantendo o padrão utilizado na auditoria, a nova situação encontrada é:

3.1 INEXISTÊNCIA DE PLANO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Após análise realizada, a partir da resposta do(a) gestor(a), constatou-se que o PMPI foi instituído, mas **o mesmo não foi aprovado por Lei.**

3.2 PPI SEM ALGUM DOS ELEMENTOS MÍNIMOS SUGERIDOS

O município possui PMPI, porém o mesmo **não apresenta alguns dos elementos mínimos** sugeridos pelas melhores práticas.

Apesar de existirem metas, estratégias e prazos, não há especificidade suficiente. Por exemplo, todas as metas possuem o mesmo prazo, de 2022 a 2032, o que dificulta o monitoramento. Também não há métrica que permita mensurar os resultados, de forma que as metas estão escritas, em sua maioria, como objetivos. Por exemplo, “Aumentar a cobertura vacinal no público da Primeira Infância” seria, na verdade, um objetivo, e a meta seria “Aumentar X% da cobertura vacinal em até Y anos”. Também não há transparência sobre as fontes de dados, fórmulas de cálculo ou periodicidade de medição, existindo apenas menção à revisão anual do PMPI.

Em análise realizada a partir do documento recebido do(a) gestor(a), foi possível identificar a inexistência, ou insuficiência, dos seguintes elementos mínimos sugeridos pelas melhores práticas:

- Mecanismos de monitoramento e acompanhamento de suas ações.

Em relação à instituição do **Comitê Intersectorial para a Primeira Infância – CIPI**, a partir da análise documental e mantendo o padrão utilizado na auditoria, a nova situação encontrada é:

4.1 O MUNICÍPIO NÃO POSSUI CIPI INSTITUÍDO OU O COMITÊ EXISTENTE NÃO POSSUI AS ATRIBUIÇÕES RECOMENDADAS.

O município possui normativo que instituiu o CIPI ou Comitê equivalente, porém o mesmo não contempla elementos que garantam seu funcionamento adequado.

Normativo: Decreto 399/2023

Carecem os seguintes elementos:

- O normativo não prevê a participação do Conselho Municipal de Saúde.
- O normativo não prevê a participação do Conselho Municipal de Educação.
- O normativo não prevê a participação do Conselho Municipal de Assistência Social.
- O normativo não prevê a indicação, por parte do poder Executivo, de órgão responsável pela coordenação do

CIPI.

- O normativo não prevê, dentre as competências do CIPI, o papel de elaborar o PMPI.
- O normativo não prevê, dentre as competências do CIPI, o papel de promover as ações do PMPI.
- O normativo não prevê, dentre as competências do CIPI, o papel de monitorar as ações do PMPI.

Em relação à previsão financeira no **Plano Plurianual de Ibitirama**, não foram encaminhados novos documentos que amparem o argumento da sustentação oral. Assim, mantém-se o posicionamento da equipe de auditoria, no sentido de que não é possível identificar no PPA vigente, de maneira expressa, quais são as ações voltadas à primeira infância em cada uma das áreas.

4 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando, portanto, as alegações trazidas na sustentação oral e nos documentos (peças 749 a 752), sugere-se **ACOLHER, EM PARTE**, a sustentação oral apresentada, no sentido de **ALTERAR** as recomendações indicadas na ITC 4526/2023 (peça 742) em relação ao município de Ibitirama.

Relativamente ao achado 3.1 - Excluir Ibitirama da Recomendação A, e incluí-lo na Recomendação B.

A **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] ~~Ibitirama~~ [...] que elaborem, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.25/2016, o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI, além de aprovar o PMPI por meio de Lei Municipal.

B. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] **Ibitirama** [...], que aprovem o PMPI por meio de Lei Municipal, no prazo de até um ano.

Relativamente ao achado 3.2 – Incluir Ibitirama na Recomendação D.

D. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] **Ibitirama** [...] que adéquem o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017) e a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - Pepi.

Relativamente ao achado 4.1 - Excluir Ibitirama da Recomendação F, e incluí-lo na Recomendação G.

F. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] ~~Ibitirama~~ [...] que concluam a instituição do CIPI no município, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

G. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de [...] **Ibitirama** [...] que revisem o normativo garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

Relativamente aos achados 4.2, 5.1, 5.2 e 6.1 – Manter Ibitirama nas Recomendações H, J, L, e M.

Ressalto que a **Peça Digitalizada 267/2023**, encaminhada pelo Município de Rio Novo do Sul informando que o Comitê Intersectorial de Políticas para a Primeira Infância foi criado e informando ainda não estar pronto o Plano Municipal para a Primeira Infância, além de estar intempestiva não altera a conclusão dos presentes autos.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **subscrevendo o entendimento do órgão de instrução e do Ministério Público de Contas**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO TC-570/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. RECOMENDAR aos gestores:

1.1.1 Relativamente ao achado 3.1 - Inexistência de Plano para a Primeira Infância (PPI):

A. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Águia Branca, Alegre, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua, Baixo Guandu, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibirapu, Irupí, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Mantenópolis, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Mateus, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória** que elaborem, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.25/2016, o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI, além de aprovar o PMPI por meio de Lei Municipal;

B. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Colatina, Conceição do Castelo, Iconha e Ibitirama,**, que aprovem o PMPI por meio de Lei Municipal, no prazo de até um ano.

1.1.2. Relativamente ao achado 3.2 - PPI sem algum dos elementos mínimos sugeridos:

C. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado** que inclua no Pepi diagnóstico situacional dos serviços e equipamentos públicos existentes na área da saúde, em especial da rede de referência estadual de serviços de saúde especializados, bem como, análise com foco no cenário epidemiológico para as crianças de 0 a 6 anos no estado.

D. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Colatina, Conceição do Castelo, Iconha, Barra de São Francisco e Ibitirama,** que adéquem o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017) e a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - Pepi.

1.1.3. Relativamente ao achado 4.1 - Inexistência de Comitê Intersetorial para a Primeira Infância – CIPI instituído ou o CIPI não possui as atribuições recomendadas:

E. RECOMENDAR às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Apiacá, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Brejetuba, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Guaçuí, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Jerônimo Monteiro, Marataízes, Marilândia, Montanha, Muniz Freire, Pinheiros, Piúma, Rio Bananal, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vila Pavão e Vila Velha** que elaborem normativo para instituir o CIPI no município, no prazo de até 3 meses, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

F. RECOMENDAR às Prefeituras Municipais de **Alegre, Anchieta, Baixo Guandu, Cariacica, Ecoporanga, Fundão, Jaguaré, Mantenópolis, Mimoso do Sul, Muqui, Pancas e Vargem Alta** que concluem a instituição do CIPI no município, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

G. RECOMENDAR às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Aracruz, Atílio Vivácqua, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição do Castelo, Dolores do Rio Preto, Governador Lindenberg, Guarapari, Ibatiba, Ibiracú, Iconha, Irupí, Iúna, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Marechal Floriano, Mucurici, Nova Venécia, Pedro Canário, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Novo do Sul, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Mateus, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Valério, Vitória e Ibitirama**, que revisem o normativo garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

1.1.4. Relativamente ao achado 4.2 - Ausência de comprovação do adequado funcionamento do CIPI:

H. RECOMENDAR às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Águia Branca, Alegre, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivácqua, Baixo Guandu, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiracú, Ibitirama, Iconha, Irupí, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Laranja da Terra, Mantenópolis, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória** que garantam que o CIPI tenha funcionamento adequado, que todas as discussões e

deliberações das suas reuniões sejam registradas em atas, assinadas e aprovadas por todos os participantes, evidenciando o cumprimento de suas atribuições.

1.1.5. Relativamente ao achado 5.1 - Ausência de priorização da primeira infância no PPA:

I. RECOMENDAR ao **Governo do Estado** que revise, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade das ações voltadas à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF. Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

J. RECOMENDAR a todas as **Prefeituras Municipais** que revisem, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade das ações voltadas à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF.

Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

1.1.6. Relativamente ao achado 5.2 – Ausência de identificação das ações para primeira infância no PPA:

K. RECOMENDAR ao **Governo do Estado** que identifique de forma expressa, no PPA 2024-2027, no prazo de um ano, e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o Pepi.

L. RECOMENDAR a todas as **Prefeituras Municipais** que identifiquem de forma expressa, no PPA 2026-2029 e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o PMPI.

A equipe de fiscalização indica algumas formas pelas quais a identificação das ações voltadas à primeira infância no PPA poderia ser realizada:

- a Utilização de um dígito comum nos códigos das ações que atendem a primeira infância; ou
- b Listagem de todas as ações que atendem a primeira infância em apêndice do PPA; ou
- c Desmembramento de todas as ações que atendem a primeira infância para criar ações exclusivas para esse público, acrescentando a designação “Primeira Infância”.

A escolha de qual forma de identificação utilizar, dentre as sugeridas acima ou outras, deve ficar a cargo dos gestores, segundo o que julgarem mais adequado.

1.1.7. Relativamente ao achado 6.1 – Impossibilidade de calcular as despesas com primeira infância a partir dos dados da execução orçamentária:

M. **RECOMENDAR** a **todas as Prefeituras Municipais** e ao **Governo do Estado** que divulguem, a partir de 2024, em seu portal de transparência, relatório anual contendo a soma dos recursos aplicados no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado. Adicionalmente, divulguem anexo detalhado, contendo, para cada ação orçamentária, além do valor total empenhado, liquidado e pago, o percentual aplicado com a primeira infância.

A equipe de fiscalização indica algumas formas pelas quais a soma dos recursos aplicados na primeira infância, no caso das ações não exclusivas, poderia ser calculada ou estimada:

- a Utilização do percentual de crianças de 0 a 6 anos, ou de mulheres gestantes, atendidas em uma ação em relação ao público total atendido; ou
- b Utilização de um ponderador demográfico, baseado no percentual de criança de 0 a 6 anos em relação à população da região alcançada por uma determinada ação; ou
- c Utilização do percentual aplicado com atividades específicas para crianças de 0 a 6 anos dentro de uma determinada ação (ex.: despesas com atividades culturais específicas para crianças na primeira infância em relação à despesa com todas as atividades culturais realizadas).

A escolha de qual forma de cálculo utilizar, dentre as sugeridas acima ou outras, deve ficar a cargo dos gestores, segundo o que julgarem mais adequado para cada tipo de ação.

1.1.8. Relativamente ao achado 7.1 – Comitê Estadual inoperante no ano de 2023:

N. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado**, por meio da Subsecretaria de Articulação Políticas Intersetoriais – Subapi/Setades, que crie estratégias para garantir a efetiva participação de todos os membros designados para compor o CEIPI e para que o CEIPI retome suas atividades, para cumprir o papel para o qual foi criado.

1.2. ENCAMINHAR para cada Prefeitura Municipal o **Relatório de Auditoria 21/2023** e o respectivo **Relatório Individualizado** (constante dos Apêndices - docs. 663 a 740).

1.3. ARQUIVAR os presentes autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 13/06/2024 - 28ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões



Decisão 03952/2025-4 - Plenário

Processo: 04002/2023-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivacqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupí, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**FISCALIZAÇÃO – GOVERNANÇA – POLÍTICAS
PÚBLICAS – INFÂNCIA – PLANOS –
INTERSETORIALIDADE – ORÇAMENTOS –
RECOMENDAÇÕES – PRORROGAÇÃO DE PRAZO -
MONITORAMENTO.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria Operacional** tendo como objetivo avaliar a governança das políticas para primeira infância no Estado e nos municípios capixabas, com ênfase em aspectos estruturantes relativos a planos, intersectorialidade e orçamento.

A fiscalização foi realizada por uma equipe conjunta dos núcleos de educação (NEducação), de saúde (NSaúde) e de outras políticas públicas (Nopp), todos da Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais - SecexSocial.

As unidades gestoras abrangidas no trabalho foram o Governo do Estado do Espírito Santo e as 78 Prefeituras Municipais Capixabas.

Os jurisdicionados apresentaram respostas a ofícios encaminhados por esta Corte, acompanhadas de documentos (docs. 13 a 21, 24, 27 a 37, 40 a 41, 44 a 46, 49 a 52, 55 a 74, 77 a 81, 84 a 122, 125, 128 a 131, 134 a 135, 138 a 140, 143, 146 a 153, 156, 159, 162 a 167, 170 a 192, 195 a 201, 204 a 206, 209 a 213, 216, 219 a 222, 225, 228, 231 a 234, 237 a 240, 243 a 244, 247 a 252, 255 a 258, 261 a 263, 266 a 267, 270, 273 a 315, 318 a 325, 328, 331 a 335, 338 a 342, 345, 348 a 351, 354 a 357, 360 a 364, 367, 370 a 379, 382 a 388, 391 a 392, 395 a 398, 401, 404, 407, 410 a 413, 416 a 418, 421 a 424, 427, 430 a 432, 435 a 476, 479 a 481, 484 a 485, 488 a 501, 504 a 509, 512 a 518, 521 a 524, 527 a 528, 531 a 533, 536, 539 a 541, 544 a 546, 549, 552 a 556, 559 a 572, 575 a 578, 581, 584 a 587, 590 a 591, 594 a 596, 599 a 600, 603 a 605, 608 a 613, 616, 619, 622 a 646, 649 a 650, 653 a 658).

Em seguida os autos foram encaminhados ao NOPP – Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais, que elaborou o

Relatório de Auditoria 21/2023 (doc. 661 – Apêndices docs. 662 a 741

Ato contínuo, a SecexSocial elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 4526/2023** (doc. 742).

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 490/2024** (doc. 746), elaborado pelo Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva, anui à proposta contida na Instrução Técnica de Conclusiva 4526/2023.

Em sequência, os autos retornaram a este gabinete para análise do mérito processual.

No dia 09 de abril de 2024, o senhor Ailton da Costa Silva protocolizou tempestivamente a **Petição Intercorrente 148/2024** – protocolo nº 5247/2024, apresentando **sustentação oral** (Áudio ou Vídeo da Sustentação Oral 13/2024) – docs. 749 A 752 e Notas Taquigráficas - doc. 754.

Por meio da **Decisão 932/2024** (doc. 755), os autos foram encaminhados ao órgão de instrução para análise de sustentação oral, o que foi implementado na **Manifestação Técnica de Defesa Oral 17/2024** (doc. 758).

O Ministério Público de Contas elaborou o **Parecer 1734/2024** (doc. 760) reiterando o parecer 00490/2024-2 (doc. 746) e pugnando pela exclusão da prefeitura de Ibitirama das recomendações propostas nos itens 3.1 (A) e 4.1 (F) e inclusão nas recomendações 3.1 (B), 3.2 (D) e 4.1 (G).

Ato contínuo, elaborei o **Voto 2433/2024** (doc. 767) anuindo ao entendimento técnico e do Ministério Público de Contas.

O Colegiado desta Corte acompanhou o voto e prolatou o **Acórdão 570/2024** (doc. 768), nos seguintes termos:

. ACÓRDÃO TC-570/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. RECOMENDAR aos gestores:

1.1.1 Relativamente ao achado 3.1 - Inexistência de Plano para a Primeira Infância (PPI):

A. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Águia Branca, Alegre, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio Vivacqua, Baixo Guandu, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Dorés do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibraçu, Irupi, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Mantenópolis, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Mateus, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória** que elaborem, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.25/2016, o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI, além de aprovar o PMPI por meio de Lei Municipal;

B. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Colatina, Conceição do Castelo, Iconha e Ibitirama**, que aprovem o PMPI por meio de Lei Municipal, no prazo de até um ano.

1.1.2. Relativamente ao achado 3.2 - PPI sem algum dos elementos mínimos sugeridos:

C. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado** que inclua no Pepi diagnóstico situacional dos serviços e equipamentos públicos existentes na área da saúde, em especial da rede de referência estadual de serviços de saúde especializados, bem como, análise com foco no cenário epidemiológico para as crianças de 0 a 6 anos no estado.

D. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Colatina, Conceição do Castelo, Iconha, Barra de São Francisco e Ibitirama**, que adéquem o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017) e a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - Pepi.

1.1.3. Relativamente ao achado 4.1 - Inexistência de Comitê Intersetorial para a Primeira Infância – CIPI instituído ou o CIPI não possui as atribuições recomendadas:

E. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Apiacá, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Brejetuba, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Guaçuí, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Jerônimo Monteiro, Marataízes, Marilândia, Montanha, Muniz Freire, Pinheiros, Piúma, Rio Bananal, Santa Leopoldina, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vila Pavão e Vila Velha** que elaborem normativo para instituir o CIPI no município, no prazo de até 3 meses, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

F. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Alegre, Anchieta, Baixo Guandu, Cariacica, Ecoporanga, Fundão, Jaguaré, Mantenópolis, Mimoso do Sul, Muqui, Pancas e Vargem Alta** que concluem a instituição do CIPI no município, garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

G. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Água Doce do Norte, Aracruz, Atilio Vivácqua, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição do Castelo, Dolores do Rio Preto, Governador Lindenberg, Guarapari, Ibatiba, Ibiracú, Iconha, Irupí, Iúna, João Neiva, Laranja da Terra, Linhares, Marechal Floriano, Mucurici, Nova Venécia, Pedro Canário, Ponto Belo, Presidente Kennedy, Rio Novo do Sul, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do**

Norte, São Mateus, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Valério, Vitória e Ibitirama, que revisem o normativo garantindo a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

1.1.4. Relativamente ao achado 4.2 - Ausência de comprovação do adequado funcionamento do CIPI:

H. **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Águia Branca, Alegre, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atilio Vivacqua, Baixo Guandu, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Bom Jesus do Norte, Brejetuba, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Conceição do Castelo, Divino de São Lourenço, Domingos Martins, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiracú, Ibitirama, Iconha, Irupi, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jaguaré, Jerônimo Monteiro, João Neiva, Laranja da Terra, Mantenópolis, Marataízes, Marechal Floriano, Marilândia, Mimoso do Sul, Montanha, Mucurici, Muniz Freire, Muqui, Nova Venécia, Pancas, Pinheiros, Piúma, Ponto Belo, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, Santa Leopoldina, Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Roque do Canaã, Serra, Sooretama, Vargem Alta, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Pavão, Vila Valério, Vila Velha e Vitória** que garantam que o CIPI tenha funcionamento adequado, que todas as discussões e deliberações das suas reuniões sejam registradas em atas, assinadas e aprovadas por todos os participantes, evidenciando o cumprimento de suas atribuições.

1.1.5. Relativamente ao achado 5.1 - Ausência de priorização da primeira infância no PPA:

I. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado** que revise, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade das ações voltadas à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF. Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

J. **RECOMENDAR** a **todas as Prefeituras Municipais** que revisem, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a

prioridade das ações voltados à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF.

Além disso, que garanta tal prioridade nos PPAs seguintes.

1.1.6. Relativamente ao achado 5.2 – Ausência de identificação das ações para primeira infância no PPA:

K. **RECOMENDAR** ao **Governo do Estado** que identifique de forma expressa, no PPA 2024-2027, no prazo de um ano, e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o Pepi.

L. **RECOMENDAR** a **todas as Prefeituras Municipais** que identifiquem de forma expressa, no PPA 2026-2029 e nos PPAs seguintes, as ações voltadas à primeira infância. Que sejam incluídas nessa identificação também as ações que não são exclusivas, mas que contemplam, em alguma medida, esse público. Além disso, que se definam metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o PMPI.

A equipe de fiscalização indica algumas formas pelas quais a identificação das ações voltadas à primeira infância no PPA poderia ser realizada:

a Utilização de um dígito comum nos códigos das ações que atendem a primeira infância; ou

b Listagem de todas as ações que atendem a primeira infância em apêndice do PPA; ou

c Desmembramento de todas as ações que atendem a primeira infância para criar ações exclusivas para esse público, acrescentando a designação “Primeira Infância”.

A escolha de qual forma de identificação utilizar, dentre as sugeridas acima ou outras, deve ficar a cargo dos gestores, segundo o que julgarem mais adequado.

1.1.7. Relativamente ao achado 6.1 – Impossibilidade de calcular as despesas com primeira infância a partir dos dados da execução orçamentária:

M. RECOMENDAR a todas as Prefeituras Municipais e ao Governo do Estado que divulguem, a partir de 2024, em seu portal de transparência, relatório anual contendo a soma dos recursos aplicados no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado. Adicionalmente, divulguem anexo detalhado, contendo, para cada ação orçamentária, além do valor total empenhado, liquidado e pago, o percentual aplicado com a primeira infância.

A equipe de fiscalização indica algumas formas pelas quais a soma dos recursos aplicados na primeira infância, no caso das ações não exclusivas, poderia ser calculada ou estimada:

a Utilização do percentual de crianças de 0 a 6 anos, ou de mulheres gestantes, atendidas em uma ação em relação ao público total atendido; ou

b Utilização de um ponderador demográfico, baseado no percentual de criança de 0 a 6 anos em relação à população da região alcançada por uma determinada ação; ou

c Utilização do percentual aplicado com atividades específicas para crianças de 0 a 6 anos dentro de uma determinada ação (ex.: despesas com atividades culturais específicas para crianças na primeira infância em relação à despesa com todas as atividades culturais realizadas).

A escolha de qual forma de cálculo utilizar, dentre as sugeridas acima ou outras, deve ficar a cargo dos gestores, segundo o que julgarem mais adequado para cada tipo de ação.

1.1.8. Relativamente ao achado 7.1 – Comitê Estadual inoperante no ano de 2023:

N. RECOMENDAR ao Governo do Estado, por meio da Subsecretaria de Articulação Políticas Intersetoriais – Subapi/Setades, que crie estratégias para garantir a efetiva participação de todos os membros designados para compor o CEIPI e para que o CEIPI retome suas atividades, para cumprir o papel para o qual foi criado.

1.2. ENCAMINHAR para cada Prefeitura Municipal o **Relatório de Auditoria 21/2023** e o respectivo **Relatório Individualizado** (constante dos Apêndices - docs. 663 a 740).

1.3. ARQUIVAR os presentes autos.

O Acórdão foi disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico do TCEES no dia 24/06/2024, considerando-se publicado no dia 25/06/2024.

A fim de notificar os gestores das recomendações constantes do Acórdão, foram expedidos Ofícios, juntados AR/Contrafé e Certidões (docs. 772 a 934).

O Município de Barra de São Francisco encaminhou documentação referente ao Plano Municipal pela Primeira Infância (docs. 937 e 938), assim como o Município de Governador Lindenberg (docs. 976 e 977)

O Município de Ponto Belo apresentou requerimento de prorrogação de prazo (doc. 944).

O Município de Vila Pavão também apresentou requerimento de prorrogação de prazo (doc. 952), assim como os Municípios de Jaguaré (doc. 960 e 961), Montanha (docs. 968 e 969) e Cachoeiro de Itapemirim (doc. 984).

As documentações encaminhadas e os pedidos de prorrogação de prazos foram analisados pela área técnica (doc. 942, 950, 958, 966, 974, 982, 990).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Observo que a área técnica, ao verificar os expedientes encaminhados pela Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco e Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, no contexto do Acórdão TC 570/2024, referente à auditoria operacional sobre governança das políticas para a primeira infância, esclarece que a análise da documentação será realizada quando do início do monitoramento, previsto para o exercício de 2026.

No que concerne aos pedidos de prorrogação de prazo realizados pelas Prefeituras de Ponto Belo, Vila Pavão, Jaguaré, Montanha e Cachoeiro de Itapemirim, a área técnica esclarece que não devem produzir efeito sobre esse processo e que as recomendações serão objeto de monitoramento pela equipe de fiscalização do TCEES no ano de 2026, no âmbito do Plano Anual de Controle Externo.

E ressalta que até a realização desse monitoramento, espera-se que o gestor adote as providências necessárias ao cumprimento das recomendações.

Embora a área técnica tenha observado que o pedido de prorrogação de prazo não deveria produzir efeitos no processo originário, em razão de estar arquivado, entendo por conceder prorrogação do prazo constante das recomendações do Acórdão 570/2024 até 31 de dezembro de 2025. Ressalto a importância e necessidade de estruturação da política para a primeira infância de forma adequada com vistas à melhoria na governança das políticas para a primeira infância, de forma que haja planejamento e condução intersetorial das ações, além de garantia de recursos para sua execução.

Neste sentido, devem ser notificados os Municípios mencionados no Acórdão 570/2024 de que a documentação referente à auditoria operacional sobre governança das políticas para a primeira infância, constante das recomendações do Acórdão 570/2024, será objeto de monitoramento pela equipe de fiscalização do TCEES no ano de 2026, no âmbito do Plano Anual de Controle Externo.

Além disso deve o prazo para que os municípios elaborem, adequem e aprovem por meio de Lei Municipal o PMI (itens 1.1.1 e 1.1.2 do Acórdão 570/2024) ser prorrogado até 31 de dezembro de 2025.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. DECISÃO TC-3952/2025:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Conselheiro Relator, em:

1.1. NOTIFICAR os municípios mencionados no Acórdão 570/2024 de que a documentação referente à auditoria operacional sobre governança das políticas para a primeira infância, constante das recomendações do Acórdão 570/2024, será objeto de monitoramento pela equipe de fiscalização do TCEES no ano de 2026, no âmbito do Plano Anual de Controle Externo;

1.2. PRORROGAR até 31 de dezembro de 2025, o prazo para que todos os municípios **elaborem, adequem e aprovem por meio de Lei Municipal**, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.25/2016, **o PMPI**, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância – PEPI (itens 1.1.1 e 1.1.2 do Acórdão 570/2024).

2. Unânime

3. Data da sessão: 2/10/2025 – 50ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho Luiz

5. Membro do Ministério Público de Contas: Luciano Vieira, procurador-geral.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Auditoria Operacional da **PRIMEIRA INFÂNCIA** Governança e aspectos estruturantes

Relatório Preliminar Individualizado

SecexSocial • 2023



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto

PROCESSO: 4002/2023

FISCALIZAÇÃO: 0022/2023

INSTRUMENTO: Auditoria Operacional

RELATOR: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**PERÍODO
FISCALIZADO:** 01/01/2019 a 30/06/2023

**UNIDADE
RESPONSÁVEL:** Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais -
SecexSocial

**PERÍODO DE
REALIZAÇÃO DA
FISCALIZAÇÃO:** 01/07/2023 a 30/11/2023

OBJETIVO: Avaliar a governança das políticas para primeira infância no Estado e nos municípios capixabas, com ênfase em aspectos estruturantes relativos a planos, intersetorialidade e orçamento.

**ENTIDADES
FISCALIZADAS:** ES - Governo do Estado do Espírito Santo
Prefeituras Municipais (todas)

Este relatório é preliminar. Seu objetivo é oportunizar aos(às) gestores(as) conhecer, de forma antecipada, as análises e conclusões da equipe de fiscalização e oferecer seus comentários sobre seu conteúdo.

Município: **Vila Pavão**

1 INTRODUÇÃO

A primeira infância é o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança. Trata-se de um período da vida fundamental para o desenvolvimento do indivíduo, tendo reflexos decisivos durante toda sua vida.

Diante da importância dessa temática, o TCEES incluiu no Plano Anual de Controle Externo referente a 2023 a presente auditoria operacional, cujo objetivo é avaliar a governança das políticas para primeira infância no Estado e nos municípios capixabas, com ênfase em aspectos estruturantes relativos a planos, intersectorialidade e orçamento.

Para alcançar o objetivo estabelecido na fiscalização, a equipe propôs as seguintes questões de auditoria.

1. Estado e municípios possuem Plano para a Primeira Infância – PPI aprovado e contendo elementos mínimos sugeridos pelas melhores práticas?
2. O município possui Comitê Intersectorial para Primeira Infância – CIPI instituído e em funcionamento?
3. A primeira infância consta no Plano Plurianual - PPA do Estado e dos Municípios de forma expressa, prioritária e em compatibilidade com o PPI?
4. É possível colher informações sobre os valores aplicados pelos municípios e pelo Estado com a primeira infância?
5. O Comitê Estadual Intersectorial de Políticas Públicas pela Primeira Infância tem atuado para cumprir suas atribuições?

São utilizados como critério para a presente fiscalização os seguintes documentos:

- a. **Constituição Federal de 1988;**
- b. **Lei n.º 13.257/2016** (Marco Legal da Primeira Infância);
- c. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas** (Tribunal de Contas da União, 2014);
- d. **Guia para Elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância** (Rede Nacional Primeira Infância, 2017);
- e. **Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância: um passo a passo para a elaboração** (Unicef, 2021);
- f. **Nota Recomendatória Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB n.º 01/2023** (Recomendação aos Legislativos acerca da inclusão e priorização da primeira infância no ciclo orçamentário).
- g. **Decreto Estadual n.º 4.494/2019** (Regulamenta a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do Espírito Santo – Lei 10.964/2019).

Para realização dos trabalhos, a equipe de fiscalização realizou inicialmente levantamento de informações, por meio de aplicação de questionário *online*, com abrangência em todos os municípios do Estado, sobre as ações realizadas e sobre a estrutura de governança existente.

Em seguida, após avaliação sobre os aspectos de maior relevância, riscos e oportunidade de atuação do Tribunal, foram solicitadas informações acerca dos Planos para Primeira Infância e Comitês Intersetoriais de Políticas para Primeira Infância, especialmente cópia de normas instituidoras e atas de reuniões. Adicionalmente, foi solicitada cópia das leis que aprovaram os PPAs.

Este relatório apresenta o resultado individualizado da análise da equipe de fiscalização para o município de **Vila Pavão**. Trata-se de um relatório preliminar, cujos apontamentos poderão ser objeto de comentário por parte dos(as) gestores(as). Tais comentários serão analisados pela equipe de fiscalização e podem resultar em alterações no relatório final.

2 VISÃO GERAL

Estudos da neurociência mostram que as experiências vividas nos primeiros anos de vida têm a capacidade de alterar a estrutura do cérebro e afetar o desenvolvimento neurológico do indivíduo¹. Além disso, o processo de desenvolvimento da criança é multidimensional, incluindo as dimensões psicomotora, cognitiva, emocional e social, que estão inter-relacionadas e devem ser consideradas de maneira integrada.

Nesse sentido, a oferta de serviços de caráter intersetorial, em áreas como saúde, educação e assistência social, entre outros, é fundamental para o atendimento à primeira infância. Todos os órgãos públicos devem ser articulados para dispensar atenção e cuidados à criança.

Visando estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância, em 2016 foi aprovado o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016). A referida lei dispõe que a prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição

¹ ESPÍRITO SANTO. **Política Pública pela Primeira Infância do Espírito Santo – PEPI**. Vitória: Comitê Estadual Intersetorial de Políticas pela Primeira Infância, 2022. p. 33.

Federal e do art. 4º da Lei n.º 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

Conforme mencionado anteriormente, as políticas para a primeira infância abrangem um conjunto de ações em áreas diversas, tais como educação, saúde, assistência social e direitos humanos. Pode-se citar como ações que alcançam o público nessa faixa-etária, por exemplo: exames pré-natais, consultas pediátricas, apoio ao aleitamento materno, educação infantil, alimentação escolar, visitas domiciliares, segurança pública, convivência e fortalecimento de vínculos.

Tais políticas possuem caráter intersetorial, necessitando de coordenação para serem realizadas de forma integrada, evitando a existência de lacunas e sobreposições.

3 PLANO MUNICIPAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – PMPI

Os achados do presente capítulo são relativos à seguinte questão de auditoria: “Estado e municípios possuem Plano para a Primeira Infância – PPI aprovado e contendo elementos mínimos sugeridos pelas melhores práticas?”.

Segundo o art. 3º da Lei 13.257/2016, a prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei n.º 8.069/1990, implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

A Lei ainda dispõe que União, Estados, Distrito Federal e Municípios utilizem abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância e elaborem Planos para a Primeira Infância que articulem os diferentes setores.

As boas práticas nacionais e internacionais de planejamento em políticas públicas recomendam que, primeiramente, seja feita uma explicitação do estágio inicial da política, ou seja, da linha de base (ou “marco zero”) que servirá de subsídio para a avaliação do

resultado da intervenção pública². Além disso, deve ser realizada a identificação e definição de marcos e prazos da implantação da política, em passos administráveis, com vistas a reduzir riscos e a facilitar a identificação de interdependências e obstáculos^{3,4}.

Especificamente no caso dos Planos Municipais para a Primeira Infância – PMPI, os guias e referenciais mencionam, em especial, os seguintes elementos^{5,6}:

- Diagnóstico da condição das crianças e das gestantes, mapeando a realidade por meio de indicadores sociodemográficos;
- Diagnóstico dos serviços e equipamentos públicos do município e das atuais políticas para primeira infância existentes;
- Indicação de eixos de atuação prioritários a partir do diagnóstico realizado;
- Para cada ação proposta, definição de setor responsável, indicadores quantitativos, metas quantitativas e prazos;
- Mecanismos de monitoramento e acompanhamento de suas ações.

Diante disso, apresenta-se os achados relativos ao presente capítulo.

3.1 INEXISTÊNCIA DE PLANO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Após análise realizada, a partir da resposta do(a) gestor(a), constatou-se que o PMPI ainda não foi instituído.

A partir das informações recebidas pelo(a) gestor(a) não foi possível identificar a causa da não instituição do plano. A equipe de fiscalização apenas constatou a ausência de iniciativa prévia por partes dos(as) gestores(as).

Sem um PMPI instituído, faltam definições sobre programas, prioridades, indicadores, metas e prazos para as ações voltadas à primeira infância. Além disso, é possível a existência de lacunas e sobreposições nas ações de caráter intersetorial.

² MOURA, Adriana Maria M de. **Governança das políticas ambientais no Brasil: desafio à construção de um sistema integrado de avaliação**. Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013

³ AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Public Governance, Performance and Accountability Act**. Nº 123, 2013

⁴ National Audit Office (NAO). **Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money**. NAO, 2001.

⁵ RNPI. **Guia para Elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância**. Rede Nacional Primeira Infância, 2017.

⁶ UNICEF. **Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância: um passo a passo para a elaboração**. Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2021.

Portanto, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que o município elabore, em cumprimento ao art. 3º da Lei Federal n.º 13.25/2016, o PMPI, no prazo de até um ano, seguindo as boas práticas sugeridas por instituições tais como a Rede Nacional para a Primeira Infância - RNPI (Guia para a Elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância, 2017), a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI, além de aprovar o PMPI através de Lei Municipal.

Com a instituição do plano, contendo os elementos mínimos sugeridos pelas melhores práticas, o município poderá avançar no atendimento dos direitos de todas as crianças. Isso envolverá a realização de um diagnóstico da situação de vida, desenvolvimento e aprendizagem das crianças, seguido pela verificação da conformidade com as leis que definem seus direitos, permitindo, assim, um planejamento mais eficaz das ações necessárias.

3.2 PPI SEM ALGUM DOS ELEMENTOS MÍNIMOS SUGERIDOS

Em virtude da não existência do plano, o presente achado não se aplica ao município.

4 COMITÊ INTERSETORIAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Os achados do presente capítulo são relativos à seguinte questão de auditoria: “O município possui Comitê Intersetorial para Primeira Infância – CIPI instituído e em funcionamento?”.

Conforme dispõe o art. 7º da Lei 13.257/2016, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância para assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.

Cabe ao Poder Executivo indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial previsto no *caput* deste artigo. Esse órgão indicado deve manter permanente articulação com as instâncias de coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de atenção à criança na primeira infância, visando à complementaridade das ações e ao cumprimento do dever do Estado na garantia dos seus direitos.

As boas práticas nacionais e internacionais de planejamento em políticas públicas também recomendam a existência de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados, atuando de forma articulada para a formulação e a gestão de políticas públicas^{7,8}.

Ressaltam também a importância do estabelecimento de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum^{9,10}.

Diante disso, apresenta-se os achados relativos ao presente capítulo.

4.1 O MUNICÍPIO NÃO POSSUI CIPI INSTITUÍDO OU O COMITÊ EXISTENTE NÃO POSSUI AS ATRIBUIÇÕES RECOMENDADAS.

Constatou-se através dos documentos encaminhados pelo(a) gestor(a) que não houve instituição do CIPI.

A equipe de auditoria não identificou iniciativa por parte dos(as) gestores(as) para instituir o CIPI.

A não existência de normativo que institui o CIPI, conforme prevê o art. 7º da Lei 13.257/2016, ou presentes nos modelos do Estado e da União, dificulta a articulação e a coordenação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, de forma intersetorial, nas diferentes esferas de governo e segmentos de atuação.

Portanto, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que o município elabore normativo para instituir o CIPI no município, no prazo de até 3 meses. Garantir a participação, pelo menos, das secretarias e dos conselhos municipais

⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

⁸ PETERS, B. Guy. **Governance and Sustainable Development Policies**. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro, 2012

⁹ BRASIL Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: 2013.

¹⁰ GAO, Government Accountability Office. **GA0-06-15: Governo Orientado a Resultados: práticas que podem ajudar a melhorar e manter uma colaboração entre as agências federais**. 2005.

de saúde, educação e assistência social. Também, garantir a competência do CIPI para elaborar o PMPI, assim como promover e monitorar suas ações.

Como resultado da implementação da recomendação, espera-se a atuação do CIPI para a articulação e para a coordenação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança.

4.2 AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ADEQUADO FUNCIONAMENTO DO CIPI

Não se aplica, pois o município não possui normativo instituindo o CIPI ou Comitê equivalente, ou ele ainda se encontra em fase de formação (composição de seus membros).

5 PLANO PLURIANUAL – PPA

Os achados do presente capítulo são relativos à seguinte questão de auditoria: “A primeira infância consta no PPA do Estado e dos Municípios de forma expressa, prioritária e em compatibilidade com o PPI?”.

Segundo o art. 227 da Constituição Federal de 1988, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Considerando a prioridade absoluta da primeira infância, espera-se que o conjunto de programas e ações voltados ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos (inclusive as gestantes) conste como prioridade, inclusive no ciclo orçamentário do Poder Executivo Estadual e Municipal.

Nesse sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e o Instituto Rui Barbosa – IRB emitiram recomendação¹¹ para que a primeira infância conste

¹¹ ATRICON *et al.* **Nota Recomendatória nº 01**: Recomendação acerca da priorização da primeira infância nos Projetos do PPA, da LDO e da LOA e da observância da necessária transparência. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Recomendatoria-Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB-n%C2%B0-01-2023-1a-Infancia-no-Planejamento-Orcamentario.pdf>. Acesso em: 24 out 2023.

no texto da respectiva Lei do Plano Plurianual aprovada em seu território, de maneira expressa e identificável, como um único programa intersetorial, ou um conjunto de programas, devidamente codificado, com metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis, em compatibilidade com o Plano da Primeira Infância (PPI).

Tal recomendação se baseia no modelo da União, que dispõe no art. 10 da Lei n.º 13.971/2019, que institui o Plano Plurianual 2020-2023:

Parágrafo único. O conjunto de ações governamentais voltadas ao atendimento da primeira infância possui caráter prioritário para o orçamento de 2020, nos termos do art. 3º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e possui antecedência na programação e na execução orçamentária e financeira durante o período de vigência do Plano Plurianual, conforme agenda transversal e multissetorial a ser regulamentada pelo Poder Executivo.

Diante disso, apresenta-se os achados relativos ao presente capítulo.

5.1 AUSÊNCIA DE PRIORIZAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA

A Lei que institui o PPA vigente não apresenta a primeira infância como prioridade nos respectivos orçamentos.

Não foi possível identificar as exatas causas do presente achado. A equipe de fiscalização aponta como possível causa a ausência de iniciativa dos(as) gestores(as).

A não priorização da primeira infância no PPA pode colocar em risco o financiamento e a continuidade dos programas e ações voltados a esse público. Não havendo garantia de prioridade de tais políticas também na LDO e na LOA.

Portanto, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que o município revise, no prazo de até um ano, a Lei que aprovou o PPA vigente, para declarar a prioridade dos programas e ações voltados à primeira infância, conforme dispõe o *caput* do art. 227 da CF.

Como resultado da implementação da recomendação, espera-se a garantia da continuidade dos programas e ações voltados à primeira infância.

5.2 AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS PARA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA

A primeira infância não consta no PPA, de maneira expressa e identificável, como um único programa intersetorial, ou um conjunto de programas, devidamente codificado.

Não foi possível identificar as exatas causas do presente achado. A equipe de fiscalização aponta como possível causa a ausência de iniciativa dos(as) gestores(as).

A não identificação dos programas de primeira infância no PPA impede a priorização das ações voltadas a esse público. Além disso, restringe a transparência, bem com as ações de controle, o que pode prejudicar o alcance de seus resultados.

Portanto, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que o município identifique, no PPA 2026-2029 e nos seguintes, os programas e ações voltados à primeira infância, de maneira expressa e devidamente codificada.

5.3 AUSÊNCIA DE ELEMENTOS (INDICADORES, METAS E RESPONSÁVEIS) EM COMPATIBILIDADE COM O PPI (PMPI)

Não foi possível realizar a análise dos indicadores, metas e responsáveis dos programas voltados à primeira infância, em compatibilidade com o PMPI, pois o PMPI não foi instituído ou os programas não estão identificados no PPA.

Ainda assim, considerando a boa prática de compatibilizar os elementos do PPA com o PMPI, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que o município defina, no PPA 2026-2029 e nos seguintes, metas físicas e financeiras, indicadores e responsáveis para os programas voltados à primeira infância, em compatibilidade com o PMPI.

6 ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Os achados do presente capítulo são relativos à seguinte questão de auditoria: “É possível colher informações sobre os valores aplicados pelos municípios e pelo Estado com a primeira infância?”.

Conforme dispõe o § 2º do art. 11 da Lei n.º 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância), a União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos

programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação. Para que tais valores sejam fornecidos, é preciso ser possível identificar os programas e as ações que atendem as crianças de 0 a 6 anos e as gestantes, e, caso tal atendimento não seja exclusivo, qual é o percentual dedicado a esse público.

A equipe de fiscalização verificou se é possível identificar os programas e ações relacionados à primeira infância no orçamento municipal e qual percentual da execução orçamentária foi aplicado na área da primeira infância.

Diante disso, apresenta-se os achados relativos ao presente capítulo.

6.1 IMPOSSIBILIDADE DE CALCULAR AS DESPESAS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA A PARTIR DOS DADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A equipe não foi capaz de colher informações confiáveis sobre as despesas do município com a primeira infância a partir dos dados de execução orçamentária fornecidos no CidadES.

Ao analisar os dados de execução orçamentária dos municípios, referentes ao ano de 2022, enviados ao Tribunal por meio do sistema CidadES, a equipe constatou que não é possível identificar, de forma inequívoca, quais são os programas ou ações que atendem ao público da primeira infância, ainda que de forma não exclusiva.

Existem ações que supostamente atendem ao público da primeira infância, ainda que de forma não exclusiva, segundo o que se depreende de sua descrição, mas somente os(as) gestores(as) seriam capazes de realizar essa identificação. Cita-se como exemplo:

- Programa "PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL" - Ação "MUTENÇÃO DE ATIVIDADES DO CREAS"

A equipe de fiscalização também verificou que existem despesas não relacionadas à educação na primeira infância, mas que estão classificadas na subfunção 365 - Educação Infantil. Cita-se como exemplo:

- Ação: MANUTENÇÃO DE PSF
- Ação: MANUTENÇÃO NA CAMPANHA DE MULTIVACINAÇÃO

- Ação: REALIZAÇÃO DE REFORMA ADMINISTRATIVA E CONCURSO PÚBLICO

Como causa da presente situação encontrada, a equipe de fiscalização aponta o seguinte. Há ausência de iniciativa dos(as) gestores(as) para criar mecanismos para contabilizar de forma mais precisa as despesas com a primeira infância. Além disso, há erros na classificação orçamentária das despesas.

O efeito do presente achado é o prejuízo à correta identificação e contabilização das despesas com a primeira infância, impossibilitando o cumprimento do art. 11 da Lei n.º 13.257/2016. Como resultado, torna-se impossível analisar com segurança razoável qual é o percentual do orçamento dedicado às crianças de 0 a 6 anos e acompanhar se há incremento ou redução do orçamento da primeira infância no decorrer do tempo.

Ante o exposto, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que o município divulgue relatório anual, em seu portal de transparência, contendo a soma dos recursos aplicados no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado. Adicionalmente, divulgue anexo detalhado, contendo, para cada ação orçamentária, além do valor total empenhado, liquidado e pago, o percentual aplicado com a primeira infância.

Vitória, 30 de outubro de 2023

EQUIPE: Bruno Fardin Faé (líder)
Auditor de Controle Externo

Felipe Fonseca Salerno
Auditor de Controle Externo

Lucas Matias Caetano
Auditor de Controle Externo

Maira Rebello Magalhães Guimarães
Auditora de Controle Externo

Mayte Cardoso Aguiar
Auditora de Controle Externo

Paula Rodrigues Sabra
Auditora de Controle Externo

Rodrigo Reis Lobo Resende
Auditor de Controle Externo

SUPERVISÃO: Claudia Cristina Mattiello
Auditora de Controle Externo