



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Auditoria Operacional da
PRIMEIRA INFÂNCIA
Governança e aspectos estruturantes

Relatório 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)

Município: **Colatina**

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, intersetorialidade 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 Intersetorial 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 Intersetorial 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 10.964/2018).

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 **Colatina**. 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

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

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 (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 foi instituído, mas o mesmo não foi aprovado por Lei.

A partir das informações recebidas pelo(a) gestor(a) não foi possível identificar a causa creditada a não instituição de Lei que aprovasse o PMPI. A equipe de fiscalização apenas constatou uma ausência de iniciativa prévia por parte dos(as) gestores(as).

A ausência de aprovação do PMPI limita a participação do Poder Legislativo na sua construção, assim como reduz sua força normativa e a continuidade de sua implementação. Podendo haver interrupção significativa nos serviços públicos voltados à primeira infância.

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 aprove o PMPI através de Lei Municipal, no prazo de até um ano.

Com a instituição de Lei que aprova o plano reforça-se o caráter democrático, possibilitando a expansão das discussões acerca do conteúdo do plano, por fim, lhe dando força legal.

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.

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:

- 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 dos eixos de atuação prioritários a partir do diagnóstico realizado.
- Mecanismos de monitoramento e acompanhamento de suas ações.

A equipe identificou que a possível causa do achado é a inobservância de documentos que servem de referência como melhores práticas na elaboração dos PMPI.

A falta dos elementos mínimos pode levar aos seguintes efeitos negativos sobre o alcance dos objetivos da política pública:

- Sem um diagnóstico da condição das crianças e das gestantes, o município pode realizar ações ineficientes que não enfrentam os reais problemas do município.
- Sem um diagnóstico dos atuais serviços e equipamentos públicos e das atuais políticas, as ações do município podem resultar lacunas e sobreposições, ao não utilizar estrutura atual ou não suprir suas carências.

- Sem a definição dos eixos de atuação prioritários, as ações do município podem se tornar ineficientes, havendo desalinhamento delas com as necessidades reais do município.

- Sem mecanismos de monitoramento e acompanhamento, fica inviabilizada a identificação do atingimento de seus objetivos.

Portanto, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que o município adeque 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.

Dentre os benefícios esperados pela aplicação das boas práticas que não constam no plano atual temos:

- Um diagnóstico da condição das crianças e das gestantes leva a uma direção clara e alinhada com as necessidades locais.

- Um diagnóstico dos serviços e equipamentos públicos do município e das atuais políticas para primeira infância existentes possibilitará a redução de esforços e a captura de sinergias das ações propostas com as já existentes.

- A indicação dos eixos de atuação prioritários a partir do diagnóstico realizado tratá clareza sobre as ações de maior relevância e impacto.

- Mecanismos de monitoramento e acompanhamento das ações do plano possibilitarão avaliações do seu desempenho assim como revisões para adequação, com o intuito de garantir a efetividade das mesmas.

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 intersectorial 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.

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.

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 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).

Ainda assim, a equipe de fiscalização considera oportuno apresentar ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que, assim que o CIPI seja instituído, o município garanta seu 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.

Como resultado da implementação da recomendação, espera-se maior efetividade na atuação do CIPI ou Comitê equivalente.

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 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.

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.

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 das ações voltadas 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 DAS AÇÕES PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA

Não é possível identificar no PPA vigente, de maneira expressa, quais são as ações voltadas à primeira infância.

Embora existam ações que, pela descrição ou pela classificação orçamentária, podem ser identificadas como específicas para as crianças de 0 a 6 anos, como é o caso das ações da Educação Infantil, sabe-se que existem programas e ações que atendem às crianças de 0 a 6 anos, ainda que de forma não exclusiva, nas áreas de saúde, educação, assistência social, direitos humanos, segurança pública, saneamento etc.

Contudo, não há identificação de quais destas ações contemplam o público para a primeira infância.

Tal condição, em certa medida, impede a priorização das ações e restringe a transparência, bem com as ações de controle, podendo prejudicar o alcance dos resultados esperados.

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).

Portanto, a equipe de fiscalização apresenta ao Tribunal proposta de RECOMENDAÇÃO para que o município identifique 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.

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 as 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 "GESTÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL" - Ação "Manutenção e Ampliação do Programa de Benefícios Eventuais"

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

- Ação: REGULARIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DAS UNIDADES ESCOLARES DA EDUCAÇÃO INFANTIL (Função: TRANSPORTE | Subfunção: TRANSPORTE RODOVIÁRIO)

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 e Ampliação do Programa de Benefícios Eventuais

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.

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.

Vitória, 09 de novembro 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 de Rezende
Auditor de Controle Externo

SUPERVISÃO: Claudia Cristina Mattiello
Auditora de Controle Externo

APÊNDICE A – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

Neste apêndice a equipe analisa os comentários dos gestores ao relatório preliminar, apresentando razões para manutenção ou modificação dos achados de auditoria.

Quanto ao comentário dos gestores relativos ao item 6.1, a equipe de fiscalização esclarece que não foi possível constatar a correção relatada pelo gestor, pois os dados recebidos pelo tribunal continuam com as despesas relatadas classificadas incorretamente. Vale ressaltar que, até a data da análise dos comentários, a equipe possui acesso aos dados recebidos até setembro de 2023.

Ainda que a solução do problema tivesse sido identificada pela equipe de fiscalização, permaneceria a impossibilidade de calcular a despesa com a primeira infância a partir de todas as ações que atendem a esse público, pela falta de identificação. Por esse motivo, foi mantido o achado.

ANEXO I

Comentários dos gestores ao relatório preliminar



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA
Secretaria Municipal de Governo

OFÍCIO/GAPRE N° 590/2023

Colatina-ES, 07 de novembro de 2023.

À Equipe de Auditores de Controle Externo,

Assunto: **Resposta ao Ofício 05108/2023-9**

Referência: **Processo TCEES 4002/2023**

Prezados Senhores,

Em atendimento ao Ofício 5108/2023-9, encaminhado ao município de Colatina, venho à presença de Vossa Senhoria, apresentar os comentários necessários em relação ao Relatório Preliminar Individualizado, em especial aos achados de auditoria, conforme abaixo:

Com relação ao Achado 3.1 INEXISTÊNCIA DE PLANO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA, esclarecemos que apesar do PMPI não ter sido aprovado por lei, as ações destinadas ao atendimento das Políticas da Primeira Infância são executadas de forma intersetorial e com grande êxito, por meio das Secretarias Municipais de Educação, Assistência Social, Saúde e Esporte e Lazer, sendo que, as ações desenvolvidas foram informadas no questionário “Políticas para Primeira Infância 2023”, respondido em link disponibilizado ao município. Esclarecemos também que o município encaminhará projeto de lei ao legislativo para aprovação do PMPI.

Com relação ao Achado 3.2 PPI SEM ALGUM DOS ELEMENTOS MÍNIMOS SUGERIDOS, informamos que o município está trabalhando para a constituição formal do Comitê Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância, de que trata o art. 7º da Lei 13.527/2016, ao qual caberá promover a atualização do PMPI do município de Colatina, 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,

Av. Angelo Giuberti, 343 – Bº Esplanada – Colatina/ES
CEP: 29.702-902 – TEL/FAX: (27) 3177-7004



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA
Secretaria Municipal de Governo

2017) e a Unicef (Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância) e o Plano Estadual para Primeira Infância - PEPI.

Com relação ao Achado 4.1 O MUNICÍPIO NÃO POSSUI CIPI INSTITUÍDO OU O COMITÊ EXISTENTE NÃO POSSUI AS ATRIBUIÇÕES RECOMENDADAS, informamos que o município está trabalhando para a constituição formal do Comitê Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância, de que trata o art. 7º da Lei 13.527/2016, ao qual caberá a atualização do PMPI do município de Colatina, bem como promover e monitorar suas ações, de acordo com as atribuições recomendadas.

Com relação ao Achado 5.1 AUSÊNCIA DE PRIORIZAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA, é importante mencionar que a priorização das ações de atenção à criança está estabelecida no §4º do Art. 1º da Lei Municipal 6.887/2021, que dispõe sobre a elaboração e implantação das políticas públicas para a primeira infância no município de Colatina. Cabe também mencionar que o “Anexo I – Programas Prioritários” da Lei Municipal nº 6.987/2022 – LDO 2023, estabelece a priorização dos programas 0015-Educação Inovadora e Tecnológica com Qualidade para Todos, 0018-Esporte e Lazer para Todos e 0021-Atenção à Saúde do Cidadão, que incluem, ainda que de forma não exclusiva, as políticas para a Primeira Infância. <https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1847/arquivos/46D78A4D4A5AA1D8904596A923517C66.pdf>

Informamos ainda, que o município incluirá no texto de aprovação da Lei do PPA 2026-2029, de maneira expressa e identificável, a prioridade dos programas e ações voltados à primeira infância.

Com relação ao Achado 5.2 AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS PARA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA, informamos que o município identificará no PPA 2026-2029 e nos seguintes, os programas e ações voltados à primeira infância, de maneira expressa e devidamente codificada.

Av. Angelo Giuberti, 343 – Bº Esplanada – Colatina/ES
CEP: 29.702-902 – TEL/FAX: (27) 3177-7004



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA
Secretaria Municipal de Governo

Com relação ao Achado 5.3 AUSÊNCIA DE ELEMENTOS (INDICADORES, METAS E RESPONSÁVEIS) EM COMPATIBILIDADE COM O PPI (PMPI), informamos que o município definirá, 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.

Com relação ao Achado 6.1 IMPOSSIBILIDADE DE CALCULAR AS DESPESAS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA A PARTIR DOS DADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, esclarecemos que os apontamentos abaixo transcritos:

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

- *Ação: REGULARIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DAS UNIDADES ESCOLARES DA EDUCAÇÃO INFANTIL (Função: TRANSPORTE | Subfunção: TRANSPORTE RODOVIÁRIO)*

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 e Ampliação do Programa de Benefícios Eventuais”*

Foram devidamente corrigidos na execução orçamentária do exercício de 2023, podendo a correção ser verificada por meio do sistema CidadES.

Esclarecemos também que as despesas de educação voltadas à primeira infância, estão classificadas na subfunção 365 - Educação Infantil, podendo tais despesas serem identificadas a partir dos dados da execução orçamentária do exercício de 2023.

Informamos ainda, que o município buscará identificar junto às secretarias envolvidas, os melhores critérios para o cálculo dos percentuais a serem considerados na apropriação das despesas dos programas e ações que atendem de forma conjunta a

Av. Angelo Giuberti, 343 – Bº Esplanada – Colatina/ES
CEP: 29.702-902 – TEL/FAX: (27) 3177-7004



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA
Secretaria Municipal de Governo

primeira infância e demais grupos, visando a divulgação de 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.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos, se necessários. Na oportunidade, renovo meus votos de mais elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

JOAO GUERINO Assinado de forma digital
por JOAO GUERINO
BALESTRASSI:49378244734
378244734 Dados: 2023.11.07 17:34:19
-03'00'

JOÃO GUERINO BALESTRASSI

Prefeito de Colatina

Av. Angelo Giuberti, 343 – Bº Esplanada – Colatina/ES
CEP: 29.702-902 – TEL/FAX: (27) 3177-7004