



Instrução Técnica Conclusiva 04526/2023-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04002/2023-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

Setor: SecexSocial - Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais

Criação: 22/11/2023 13:40

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 Ibirapu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, 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

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria operacional, realizada no âmbito do **Processo TC 4002/2023**, 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, intersetorialidade 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.

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 Intersetorial 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**:

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, Atilio 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, 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, 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 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 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.

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:

- 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.

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.

Vitória, 22 de novembro de 2023.

BRUNO FARDIN FAÉ
Auditor de Controle Externo