



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

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

Relatório Final

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, intersectorialidade e orçamento.

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



Uma boa estratégia – e seguramente a mais eficaz – é o/a próprio/a Prefeito/a tomar para si a iniciativa de convocar os/as Secretários/as municipais para formularem juntos a política ou o programa intersetorial. Seria bom que ele/ela também coordenasse as reuniões. [...] O conhecimento que o/a Prefeito/a tem do conjunto da administração, dos problemas e das possibilidades do Município lhe dá condições ótimas para coordenar esse trabalho de articulação.



Intersetorialidade nas Políticas para a Primeira Infância

Rede Nacional Primeira Infância, 2015

RESUMO

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a governança das políticas para primeira infância no Governo do Estado e nas 78 Prefeituras Municipais capixabas, com ênfase em aspectos estruturantes relativos a planos, intersectorialidade e orçamento.

A equipe identificou que, passados sete anos da promulgação da Lei nº 13.257/2016, considerada o Marco Legal da Primeira Infância, os municípios do Estado do Espírito Santo estão, de forma geral, bastante atrasados. Somente 5 possuem Plano Municipal para a Primeira Infância – PMPI instituído, sendo que em apenas um o plano foi instituído por lei. Todos eles carecem de algum elemento mínimo sugerido pelas boas práticas. O Comitê Intersectorial para a Primeira Infância – CIPI foi instituído em 34 municípios, mas somente um município possui normativo que contempla todos os elementos indicados pela Lei n.º 13.257/2016 ou que estão presentes nos modelos do Estado ou da União.

Nesses aspectos, o Governo do Estado está mais bem estruturado, já possuindo Plano e Comitê Intersectorial para a Primeira Infância contendo elementos mínimos sugeridos pelas melhores práticas.

Contudo, tanto no caso do Governo do Estado quanto no caso das Prefeituras, não é possível identificar as crianças no orçamento. Não há identificação das ações voltadas à primeira infância no PPA e também não é possível calcular a aplicação de recursos para essa faixa etária.

A partir dos achados identificados, a equipe de fiscalização propôs ao Tribunal que emita recomendações para a criação de Planos e Comitês Intersectoriais para a Primeira Infância, contendo elementos mínimos sugeridos pela lei e pelas boas práticas, ações para promover a garantia de adequado funcionamento dos comitês, priorização e identificação das ações para a primeira infância no ciclo orçamentário e transparência na divulgação do volume de recursos aplicados com a primeira infância.

Com isso, a equipe de fiscalização espera que sejam promovidas melhorias na qualidade dos serviços voltados à primeira infância e na qualidade de vida das crianças capixabas de 0 a 6 anos.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	VISÃO GERAL	14
3	PLANO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – PPI.....	19
3.1	Inexistência de PPI.....	20
3.2	PPI sem algum dos elementos mínimos sugeridos.....	22
3.3	Necessidade de aprimoramento em indicadores e metas da educação no Pepi.....	25
4	COMITÊ INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA.....	27
4.1	Inexistência de Comitê Intersetorial para a Primeira Infância – CIPI instituído ou o CIPI não possui as atribuições recomendadas	28
4.2	Ausência de comprovação do adequado funcionamento do CIPI	30
5	PLANO PLURIANUAL – PPA.....	33
5.1	Ausência de priorização da primeira infância no PPA.....	34
5.2	Ausência de identificação das ações para primeira infância no PPA	35
6	ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA	37
6.1	Impossibilidade de calcular as despesas com primeira infância a partir dos dados da execução orçamentária.....	38
7	COMITÊ ESTADUAL INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA.....	43
7.1	Comitê Estadual inoperante no ano de 2023	44
8	CONCLUSÃO	47
9	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	51

1 INTRODUÇÃO

1. 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.

2. Segundo a Lei Federal 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância), a política para a Primeira Infância deve ser formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.

3. Para isso, a referida lei prevê que União, Estado e Municípios instituem Comitê Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância, para assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança. Também prevê que os entes federados elaborem Plano para a Primeira Infância, que articule os diferentes setores, tais como educação, saúde e assistência social. Além disso, a lei dispõe sobre a necessidade de que seja feita coleta sistemática de informações sobre os valores do orçamento aplicados no conjunto de programas e serviços voltados para a primeira infância.

4. Cientes da enorme relevância do tema, os Tribunais de Contas do Brasil têm promovido inúmeras ações para estimular a promoção das políticas para a primeira infância e para fiscalizar seus aspectos estruturantes e sua execução, contando, inclusive, com o apoio e a mobilização realizados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e pelo Instituto Rui Barbosa – IRB.

5. O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES é signatário da “Carta de Fortaleza para a Primeira Infância”, documento com ações e estratégias voltadas aos Tribunais de Contas, em apoio ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

6. Algumas das recomendações que integram a referida carta são no sentido de que os Tribunais de Contas devem:

2. priorizar, nos planos estratégicos de diretrizes e de fiscalizações dos Tribunais de Contas, iniciativas que contemplem a avaliação das políticas públicas destinadas à primeira infância; [...]

5. promover eventos de capacitação para gestores públicos, com foco nos instrumentos de planejamento orçamentário, utilizando indicadores atualizados e de

fontes oficiais confiáveis, como forma de garantir a efetividade das ações destinadas à primeira infância e estimular a elaboração de planos específicos para o tema; [...]

7. fomentar a criação de Comitês Estaduais e Municipais (grupos interinstitucionais/intersetoriais), destinados a promover o fortalecimento do Marco Legal pela Primeira Infância e do Pacto Nacional pela Primeira Infância, e, ainda, monitorar as ações desenvolvidas; [...]

10. apoiar e participar da elaboração dos planos da primeira infância, nas esferas estaduais e municipais, especialmente com diagnósticos, com construção de metas, capacitações e orientações pedagógicas;

7. 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.

8. Frise-se, portanto, que o escopo da presente fiscalização não contempla, em princípio, a avaliação do resultado das ações do poder público nas áreas específicas de atuação, tais como saúde, educação e assistência social, mas se a estrutura de governança existente segue as diretrizes legais e as melhores práticas de gestão e se há espaço para aperfeiçoamento.

9. A governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade¹. Esses arranjos dizem respeito a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam a governança da política pública.

10. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU², adotado pelo TCEES, as auditorias operacionais podem ser aplicadas para realizar o exame de atividades conduzidas de forma coordenada por um grupo de órgãos e entidades governamentais ou por um conjunto de programas que se interligam, formando uma determinada política pública, extrapolando as barreiras funcionais de uma única organização.

11. Importante ressaltar que, diferentemente da auditoria de conformidade, a auditoria operacional não pretende avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade fiscalizada.

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: 2014. p. 32.

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: 2022.

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 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?

12. Foram 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).

13. 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.

14. 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.

15. Todas as respostas fornecidas pelas Prefeituras Municipais e pelo Governo do Estado constam em protocolos juntados ao processo. A lista de protocolos pode ser verificada no **Apêndice 00136/2023** do presente relatório.

16. Avaliações relativas à identificação e à contabilização das despesas com a primeira infância no PPA e no Orçamento foram realizadas por meio de análise de dados estruturados existentes nos sistemas do próprio TCEES, em especial, o sistema CidadES Contas, e no Portal de Transparência do Governo do Estado.

17. Os trabalhos da fiscalização foram conduzidos em comunicação com os gestores e oportunizando sua participação desde o início do processo.

18. No dia 25 de setembro de 2023, foi realizada a validação da matriz de planejamento com os gestores, por meio de um painel de referência, em reunião *online*, tendo sido convidados representantes do Governo do Estado e das 78 Prefeituras Municipais.

19. A equipe de fiscalização realizou, no dia 04 de outubro, de uma oficina com os contadores dos municípios para tratar a identificação do orçamento da primeira infância no ciclo orçamentário. Além disso, foram pensadas, em conjunto, alternativas para cálculo dos valores aplicados com a primeira infância.

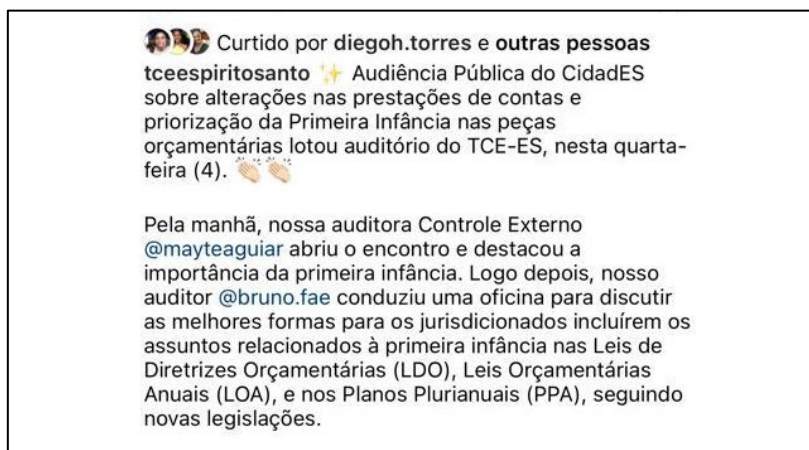


Figura 1 - Divulgação da oficina sobre a primeira infância no orçamento, realizada pela equipe de fiscalização.

Fonte: Secom/TCEES

20. No dia 11 de outubro de 2023, foram realizadas reuniões presenciais, respectivamente, com representantes do Governo do Estado e com integrantes da Subsecretária de Estado de Articulação de Políticas Intersetoriais – Subapi, da Secretaria

de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – Setades. Nessas reuniões, o objetivo foi apresentar o objetivo dos trabalhos e colher informações sobre a situação das políticas atuais.

21. Também foram realizadas reuniões entre a equipe de fiscalização e a equipe gestora do sistema CidadES Contas, com o objetivo de, em conjunto, pensar alternativas para envio de informações estruturadas pelas unidades gestoras ao TCEES, relativas ao orçamento e à execução de programas e ações voltados à primeira infância no PPA e na LOA.

22. Posteriormente à fase de execução, foram realizados painéis de referência dos achados, no dia 06 de novembro de 2023, em ambiente *online*, de forma que os gestores tiveram oportunidade de conversar com a equipe de auditoria para esclarecer dúvidas sobre o conteúdo do relatório preliminar. Foram convidados representantes das 78 Prefeituras Municipais e do Governo do Estado. Cada unidade gestora recebeu um relatório individualizado, com detalhamento dos achados para sua situação, e tiveram oportunidade de oferecer seus comentários à equipe de fiscalização.



Figura 2 - Reunião presencial com representantes da Subapi/Setades para coleta de informações.

Fonte: Equipe de fiscalização.

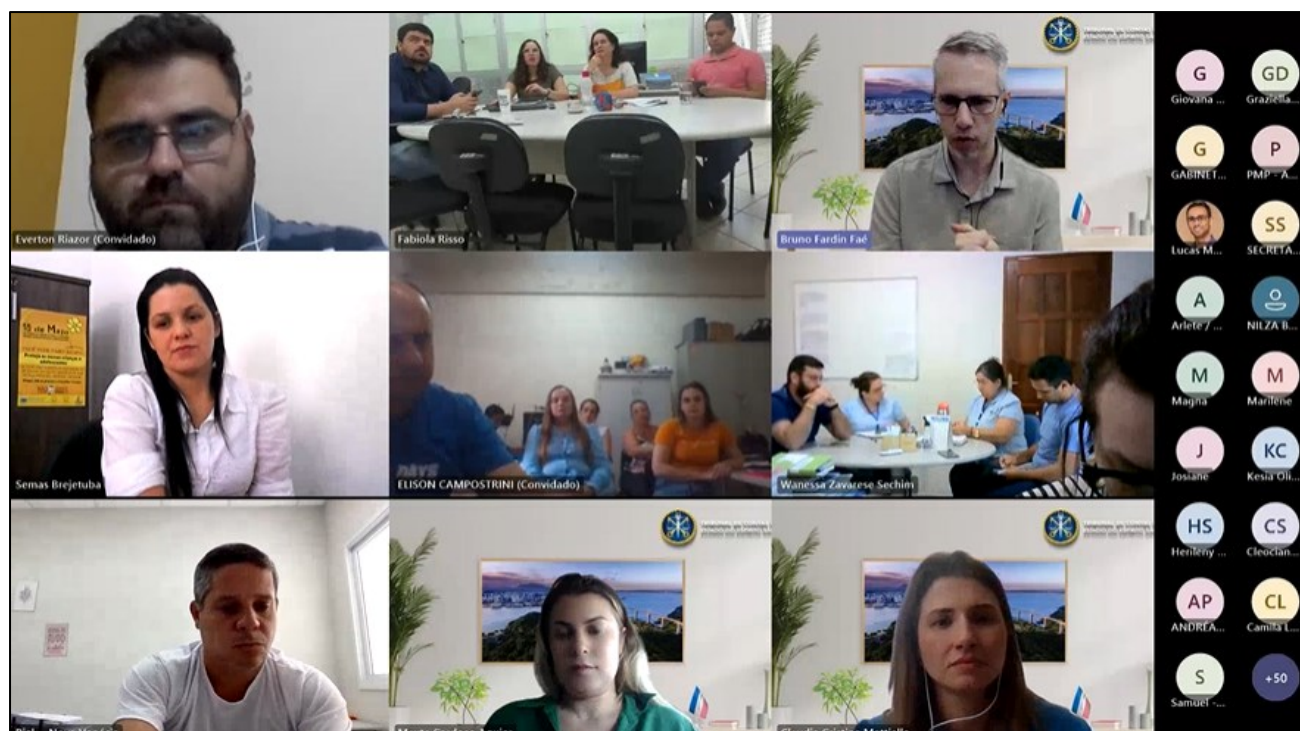


Figura 3 - Reunião *online* com representantes das Prefeituras para discussão do relatório preliminar.

Fonte: Equipe de fiscalização.



Figura 4 - Reunião *online* com representantes do Governo do Estado para discussão do relatório preliminar.

Fonte: Equipe de fiscalização.

23. Os comentários dos gestores foram analisados pela equipe de fiscalização. Quando o comentário foi suficiente para modificar o entendimento da equipe, a mudança foi realizada no próprio relatório. Nos casos em que a equipe manteve seu entendimento, as ponderações foram registradas em apêndice próprio que acompanha cada relatório individualizado.

24. A seguir, passa-se a apresentar os achados de auditoria, separados por capítulos, conforme a questão de auditoria trabalhada e segundo os temas analisados. Nos capítulos dos achados, algumas das situações encontradas referem-se ao Governo do Estado e aos municípios. Quando isso ocorrer, a situação dos municípios é apresentada de forma agregada. Informações complementares sobre cada município podem ser obtidas consultando os relatórios individualizados (**Apêndice 00137/2023 e seguintes**).

25. No caso das Prefeituras Municipais, os comentários dos gestores estão anexos ao relatório individualizados, caso tenham sido enviados à equipe de auditoria. No caso do Governo do Estado, os comentários dos gestores encontram-se no **Anexo 05802/2023**.

ACHADO	ALCANCE
3.1 INEXISTÊNCIA DE PPI	Municípios
3.2 PPI SEM ALGUM DOS ELEMENTOS MÍNIMOS SUGERIDOS	Estado e Municípios
3.3 NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO EM INDICADORES E METAS DA EDUCAÇÃO NO PEPI	Estado
4.1 INEXISTÊNCIA DE COMITÊ INTERSETORIAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – CIPI INSTITUÍDO OU O CIPI NÃO POSSUI AS ATRIBUIÇÕES RECOMENDADAS (<i>sem recomendação</i>)	Municípios
4.2 AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ADEQUADO FUNCIONAMENTO DO CIPI	Municípios
5.1 AUSÊNCIA DE PRIORIZAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA	Estado e Municípios
5.2 AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DAS AÇÕES PARA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA	Estado e Municípios
6.1 IMPOSSIBILIDADE DE CALCULAR AS DESPESAS COM PRIMEIRA INFÂNCIA A PARTIR DOS DADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Estado e Municípios
7.1 COMITÊ ESTADUAL INOPERANTE NO ANO DE 2023	Estado

Quadro 1 - Alcance dos achados e/ou das propostas de encaminhamento.

Fonte: Elaboração própria.

26. 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.

2 VISÃO GERAL

27. 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 indivíduo³. 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.

28. De fato, o desenvolvimento da criança é um processo de muitas interações e depende do ambiente no qual a criança está inserida, ainda antes do nascimento. Por isso, a primeira infância requer cuidados especiais, desde a gestação.

29. Nessa fase tão importante da vida, a criança pode sofrer com mazelas que devem ter especial atenção da sociedade e, conseqüentemente, do poder público, tais como desnutrição, isolamento, enfermidades, violência, abuso físico e psicológico, entre outros. Políticas públicas específicas devem ser implementadas para proteger as crianças na primeira infância e promover o desenvolvimento de todo o seu potencial, segundo sua individualidade.

30. Mas, para implementar tais políticas, é preciso conhecer o público da primeira infância no território, incluindo as gestantes, e os equipamentos e serviços públicos atualmente existentes. Tais informações permitem elaborar políticas assertivas e elencar prioridades.

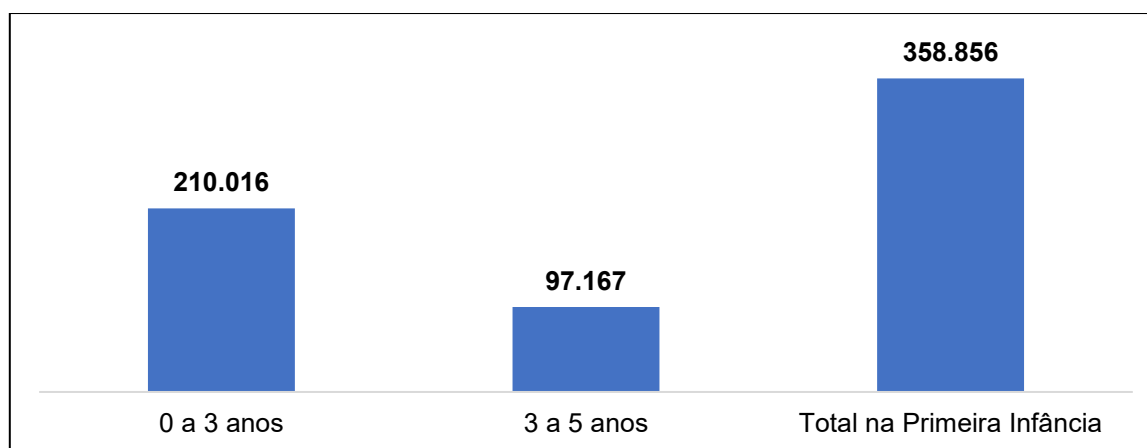
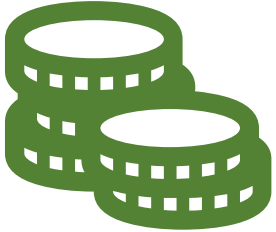


Gráfico 1 - População capixaba por faixa etária na primeira infância (2018)

Fonte: Plano Estadual para a Primeira Infância 2022 (PNAD-C IBGE)

³ ESPÍRITO SANTO. **Política Pública pela Primeira Infância do Espírito Santo – PEPI**. Vitória: Comitê Estadual Intersetorial de Políticas pela Primeira Infância, 2022. p. 33.

	Percentual de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola/creche (2020)	30%
	Percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentam escola/creche (2020)	92%
	Percentual de crianças de 6 anos, na rede Estadual de ensino, com perfil de leitor iniciante (2022).	42%
	Percentual de crianças de 6 anos, nas redes Municipais de ensino, com perfil de leitor iniciante (2022).	39%
	Crianças de 0 a 6 anos vivendo em famílias inscritas no CadÚnico com renda inferior à linha de pobreza ⁴ (2022)	139.344
	Proporção de domicílios com crianças de 0 a 5 anos em situação de pobreza (2019)	43%
	Óbitos de crianças de até 5 anos por causas evitáveis (2021)	696
	Cobertura de vacinação infantil - 0 a 4 anos (2021)	71,6%
	Taxa de Aleitamento Materno Continuado em crianças de 06 a 23 meses (2020)	51%
	Taxa de prematuridade (2019)	9,5%

Quadro 2 - Indicadores socioeconômicos relativos a crianças entre 0 e 6 anos no Espírito Santo

Fonte: Elaboração própria a partir de diversas fontes: Plano Estadual pela Primeira Infância – Pepi; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD; Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN; Datasus//Tabnet; Sistema Nacional de Informações sobre Nascidos Vivos – Sinasc; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep; Cadastro Único para Programas do Governo Federal – CadÚnico.

⁴ São consideradas pobres as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 200, para cadastros atualizados até o ano de 2021, e inferior a R\$ 210, para cadastro atualizados no ano de 2022.

31. 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 às crianças nessa faixa etária.



Figura 5 - Pobreza ou extrema pobreza atingiu 10 milhões de crianças no Brasil, em 2022, segundo PUC do Rio Grande do Sul (PNAD Contínua)⁵.

Fonte: Rodrigo Nunes/Esp CB/D.A Press

32. 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 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.

⁵ JORNAL HOJE. **Pobreza ou extrema pobreza atingem 10 milhões de crianças com até 6 anos no Brasil.** Rio de Janeiro: 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2022/10/11/pobreza-ou-extrema-pobreza-atingem-10-milhoes-de-criancas-com-ate-6-anos-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 29 set. 2023.

33. Em 2018, o Espírito Santo instituiu sua Política Estadual para a Primeira Infância (Lei Estadual 10.964/2018). No ano seguinte, o Decreto Estadual n.º 4.494/2019 regulamentou a referida Lei, criando o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas Públicas pela Primeira Infância, responsável por coordenar a participação de 31 instituições governamentais e da sociedade civil na construção do Plano Estadual pela Primeira Infância – Pepi. O Pepi foi lançado em fevereiro de 2023.

34. Em 2019, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ promoveu uma iniciativa, denominada Pacto Nacional pela Primeira Infância, em que diversas instituições signatárias se comprometeram a promover as políticas para primeira infância no Brasil. Dentre os signatários, está o Tribunal de Contas da União. Em 2022, o TCEES assinou a “Carta de Fortaleza para a Primeira Infância”, em apoio ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, do CNJ.

35. Instituições que congregam os Tribunais de Contas do Brasil, tais com o IRB e a Atricon, também têm trabalhado para promover o cuidado com a primeira infância, inclusive por meio de seminários e outras estratégias de mobilização dos próprios Tribunais. O IRB possui um Comitê Técnico específico para tratar desse tema e a Atricon, juntamente com o IRB, lançou, em 2023, nota recomendatória sobre a inclusão da priorização da primeira infância no ciclo orçamentário.

36. 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.

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

38. Os serviços específicos de saúde, educação e assistência social, por exemplo, são geralmente de responsabilidade das secretarias municipais e estaduais responsáveis pela execução das ações em cada área. Contudo, a articulação de tais políticas deve ser realizada por órgão multidisciplinar, composto por representantes de diversas áreas. É isso que prevê a Lei n.º 13.257/2016:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de 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.

39. Assim, entende-se que o comitê intersetorial tem papel fundamental na garantia da ação integrada das diferentes áreas que compõe o conjunto de políticas para a primeira infância. Inclusive, o referido comitê é, naturalmente, a instância mais adequada para coordenar a elaboração dos Planos Municipais para a Primeira Infância.

40. Um dos desafios práticos na condução das políticas para a primeira infância apresenta-se no aspecto orçamentário. Cada vez mais, há o anseio para que “a criança seja colocada no orçamento”. Entretanto, não é tarefa simples a identificação e a quantificação das despesas com a primeira infância, pela falta de padronização de nomenclatura e de metodologia contábil com essa finalidade. Contudo, trata-se de um imperativo do Marco Legal da Primeira Infância:

Art. 11. [...] § 2º 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.

41. Além disso, como regem as boas práticas de planejamento de políticas públicas, devem ser estabelecidos indicadores e metas a serem perseguidas. Entretanto, isso só será viável após o mapeamento da situação atual das crianças no território, criando uma linha de base. Essa linha será o parâmetro de comparação para avaliar o progresso resultante das ações implementadas. Daí a importância do Plano para a Primeira Infância, contendo o mapeamento da situação inicial, as ações a serem implementadas (tendo conexão lógica com os objetivos perseguidos), os responsáveis por cada ação, os indicadores para monitoramento e as metas a serem alcançadas.

3 PLANO PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – PPI

42. 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?”.

43. 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.

44. 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.

45. 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 pública⁶. 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^{7,8}.

46. Especificamente no caso dos Planos Municipais para a Primeira Infância – PMPI, os guias e referenciais mencionam, em especial, os seguintes elementos^{9,10}:

- 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;

⁶ 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

⁷ AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Public Governance, Performance and Accountability Act**. N.º 123, 2013

⁸ National Audit Office (NAO). **Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money**. NAO, 2001.

⁹ RNPI. **Guia para Elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância**. Rede Nacional Primeira Infância, 2017.

¹⁰ UNICEF. **Cartilha Plano Municipal para a Primeira Infância: um passo a passo para a elaboração**. Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2021.

- 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.

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

3.1 INEXISTÊNCIA DE PPI

48. O presente achado não foi identificado para o Governo do Estado. O Plano Estadual para a Primeira Infância – Pepi foi lançado em fevereiro de 2023.

49. No caso dos municípios, após análise dos documentos encaminhados e da resposta dos(as) gestores(as), constatou-se que **5** municípios possuem PMPI instituído, sendo que em apenas um o plano foi instituído por lei. Os demais **73** municípios não possuem PMPI instituído. Dentre esses, **34** relataram que seus planos estão em fase de elaboração.

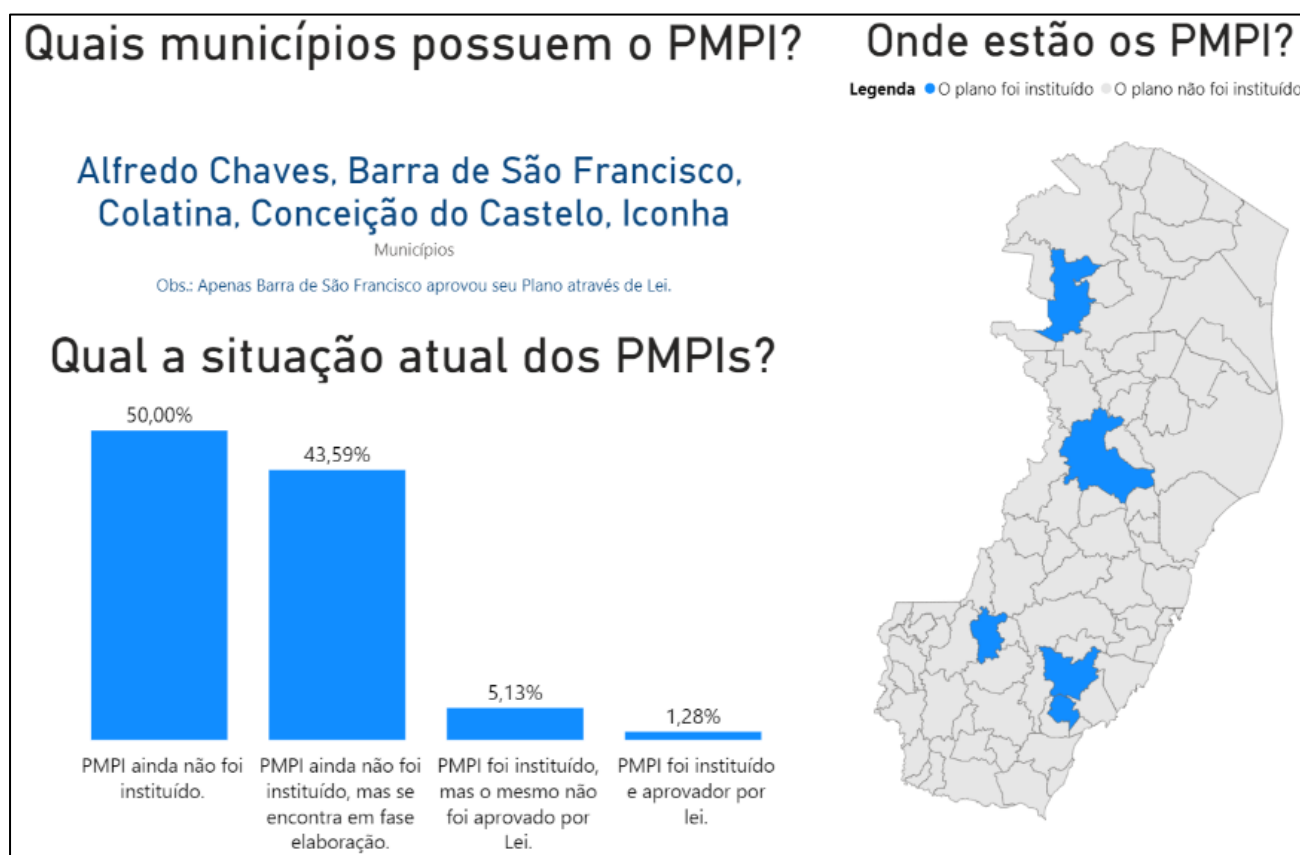


Gráfico 2 - Situação dos PMPI no Estado do Espírito Santo

Fonte: Elaboração própria

50. A partir das informações recebidas, não foi possível identificar a causa da não instituição ou aprovação dos planos. A equipe de fiscalização apenas constatou a ausência de iniciativa prévia por parte dos(as) gestores(as).

51. 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.

52. Ante o exposto, 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:

- **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, Dores do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiracú, 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;

- **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.

53. Com a instituição do plano, contendo os elementos mínimos sugeridos pelas melhores práticas, os municípios poderão 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. Além disso, ao instituir uma lei que aprova o plano, fortalece-se sua natureza democrática, permitindo a ampliação das discussões sobre seu conteúdo e, por fim, conferindo-lhe respaldo legal.

3.2 PPI SEM ALGUM DOS ELEMENTOS MÍNIMOS SUGERIDOS

54. No caso do Governo do Estado, o Pepi apresenta diagnóstico dos equipamentos públicos e serviços nas áreas de educação e assistência social, mas não apresenta a mesma informação para a área da saúde.

55. Na área de educação, há informações sobre o número de escolas de educação infantil, total de matrículas e média de alunos por turma. Na área da assistência social, há informações sobre o número de Centros de Referência da Assistência Social – Cras e número de crianças participando do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.

56. Entretanto, para a área da saúde, o Pepi carece de um diagnóstico situacional dos serviços e equipamentos públicos existentes, tais como quantidade de hospitais, de unidades de pronto atendimento, de consultas disponibilizadas, de obstetras e pediatras em atuação, etc.

57. A ausência de tais informações pode prejudicar a adequada formulação de ações que visem aprimorar a oferta de serviços na área da saúde.

58. Como exemplo, cita-se uma das estratégias indicadas no Pepi, para o eixo temático Tempo de Nascer, que é “Fomentar a ampliação do acesso ao diagnóstico,

acompanhamento e tratamento de sífilis nas gestantes, parceiros e crianças com sífilis congênita”.

59. Contudo, sem conhecer qual é a oferta atual de diagnóstico, acompanhamento e tratamento da doença, há dificuldades em prever o investimento necessário para alcançar um patamar aceitável para monitorar o sucesso, ou não, da política.

60. Os gestores estaduais não abordaram a presente questão em seus comentários.

61. Ante o exposto, 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 a seguinte proposta de encaminhamento:

- **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.

62. Em relação aos municípios, em análise realizada a partir do documento recebido dos(as) gestores(as), foi possível identificar a inexistência, ou insuficiência, dos seguintes elementos mínimos sugeridos pelas melhores práticas:

ELEMENTO NÃO IDENTIFICADO	MUNICÍPIOS
Diagnóstico da condição das crianças e das gestantes, mapeando a realidade por meio de indicadores sociodemográficos	Barra de São Francisco, Colatina e Conceição do Castelo
Diagnóstico dos serviços e equipamentos públicos do município e das atuais políticas para primeira infância existentes	Alfredo Chaves, Barra de São Francisco e Colatina
Indicação dos eixos de atuação prioritários a partir do diagnóstico realizado	Barra de São Francisco e Colatina
Ações propostas associadas a setor responsável, indicadores quantitativos, metas quantitativas e prazos	Barra de São Francisco
Mecanismos de monitoramento e acompanhamento de suas ações	Barra de São Francisco, Colatina, Conceição do Castelo e Iconha.

Quadro 3 - Detalhamento dos municípios com ausência de elementos mínimos nos PMPI

Fonte: Elaboração própria.

63. 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.

64. Como efeitos da situação encontrada, a equipe de fiscalização aponta o seguinte: (i) sem um diagnóstico da condição das crianças e das gestantes, o município pode realizar ações ineficientes que não enfrentam os reais problemas do município; (ii) sem um diagnóstico dos atuais serviços e equipamentos públicos e das atuais políticas, pode haver lacunas ou sobreposições nas ações do município, ao não utilizar estrutura atual ou não suprir suas carências; (iii) 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; (iv) sem a indicação de responsáveis, há risco de o plano não ser eficaz, podendo haver omissão ou concorrência na execução das ações; (v) a indefinição de prazo pode levar a ações intempestivas; e (vi) sem mecanismos de monitoramento e acompanhamento, fica inviabilizada a identificação do atingimento de seus objetivos.

65. Ante o exposto, 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 a seguinte proposta de encaminhamento:

- **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.

66. Dentre os benefícios esperados pela aplicação das boas práticas que não constam no plano atual, a equipe ressalta que: (i) um diagnóstico da condição das crianças e das gestantes leva a uma direção clara e alinhada com as necessidades locais; (ii) 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; (iii) a indicação dos eixos de atuação prioritários a partir do diagnóstico realizado trará clareza sobre as ações de maior relevância e impacto; (iv) as ações propostas associadas ao setor responsável e prazos possibilitarão a melhor

definição dos setores que devem atuar para alcançar seus objetivos e trarão ao plano maior transparência; e (v) os 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 delas.

3.3 NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO EM INDICADORES E METAS DA EDUCAÇÃO NO PEPI

67. O Pepi apresenta metas e estratégias voltadas ao atendimento educacional à primeira infância no eixo temático “Tempo de Aprender”, apresentando também indicadores educacionais a serem monitorados.

68. A Estratégia 18 do eixo temático “Tempo de Aprender” prevê a universalização da Educação Infantil, atendimento de 0 a 5 anos, respeitado o direito de opção da família quanto à escolarização. A Educação Infantil é composta por duas etapas: i) a creche, voltada a crianças de 0 a 3 anos e de caráter opcional, conforme o citado direito de opção da família; e ii) a pré-escola, que atende crianças de 4 e 5 anos e compõe a Educação Básica, sendo de caráter obrigatório, conforme previsto no art. 4º, I, “a” da Lei n.º 9.394/1996, não podendo a escolarização de crianças dessa faixa etária estar sujeita à opção da família, conforme consta do texto atual.

69. Após a submissão do relatório preliminar, os gestores enviaram seus comentários para a equipe de fiscalização informando que pretendem promover correções e aprimoramentos no Pepi, nos seguintes termos:

Sugerimos abaixo uma retificação no texto para sua adequação à legislação vigente.

18 - Promover, em regime de colaboração, a busca ativa escolar de crianças em idade correspondente à educação infantil pré-escolar 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

70. Com relação aos indicadores escolhidos para monitoramento da qualidade da política pública educacional para a primeira infância, um deles se refere à adequação da formação docente da creche e da pré-escola. No entanto, não foram observadas metas nem estratégias voltadas à melhoria dos fatores considerados para o cálculo do indicador, isto é, a formação inicial na educação básica.

71. Após a submissão do relatório preliminar, os gestores enviaram seus comentários para a equipe de fiscalização, informando que pretendem promover correções e aprimoramentos no Pepi, nos seguintes termos:

Sugerimos acrescentar ao texto a seguinte meta e estratégia:

Meta:

21- Ampliar gradativamente, via concurso público, o percentual de profissionais com formação superior para atuação na educação infantil em creches e pré-escolas;

Estratégia:

21- Incentivar e estimular a realização de concursos públicos, por parte das redes municipais de ensino, para efetivação de profissionais com formação superior para atuarem nas creches e pré-escolas, garantindo por meio do regime de colaboração entre Estado e Municípios, a formação continuada para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento profissional dos educadores.

72. Diante da iniciativa dos gestores de promover ações no intuito de corrigir os problemas e de aprimorar metas e estratégias do Pepi, a equipe de fiscalização retirou as recomendações anteriormente sugeridas no presente achado.

4 COMITÊ INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

73. 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?”.

74. Conforme dispõe o art. 7º da Lei n.º 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.

75. 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.

76. 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^{11,12}.

77. 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^{13,14}.

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

¹¹ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

¹² 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

¹³ BRASIL Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: 2013.

¹⁴ GAO, Government Accountability Office. **GAO-06-15: Governo Orientado a Resultados: práticas que podem ajudar a melhorar e manter uma colaboração entre as agências federais**. 2005.

4.1 INEXISTÊNCIA DE COMITÊ INTERSETORIAL PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA – CIPI INSTITUÍDO OU O CIPI NÃO POSSUI AS ATRIBUIÇÕES RECOMENDADAS

79. O presente achado não se aplica ao Governo do Estado.

80. No caso dos municípios, após análise realizada dos documentos encaminhados e da resposta dos(as) gestores(as), constatou-se que **31** municípios não possuem CIPI instituído (e o mesmo não se encontra em fase de estudos/implementação), **13** municípios não possuem CIPI instituído, mas ele se encontra em fase de estudos/implementação, e **33** municípios possuem CIPI instituído, porém o normativo não contempla elementos que garantam seu funcionamento adequado.

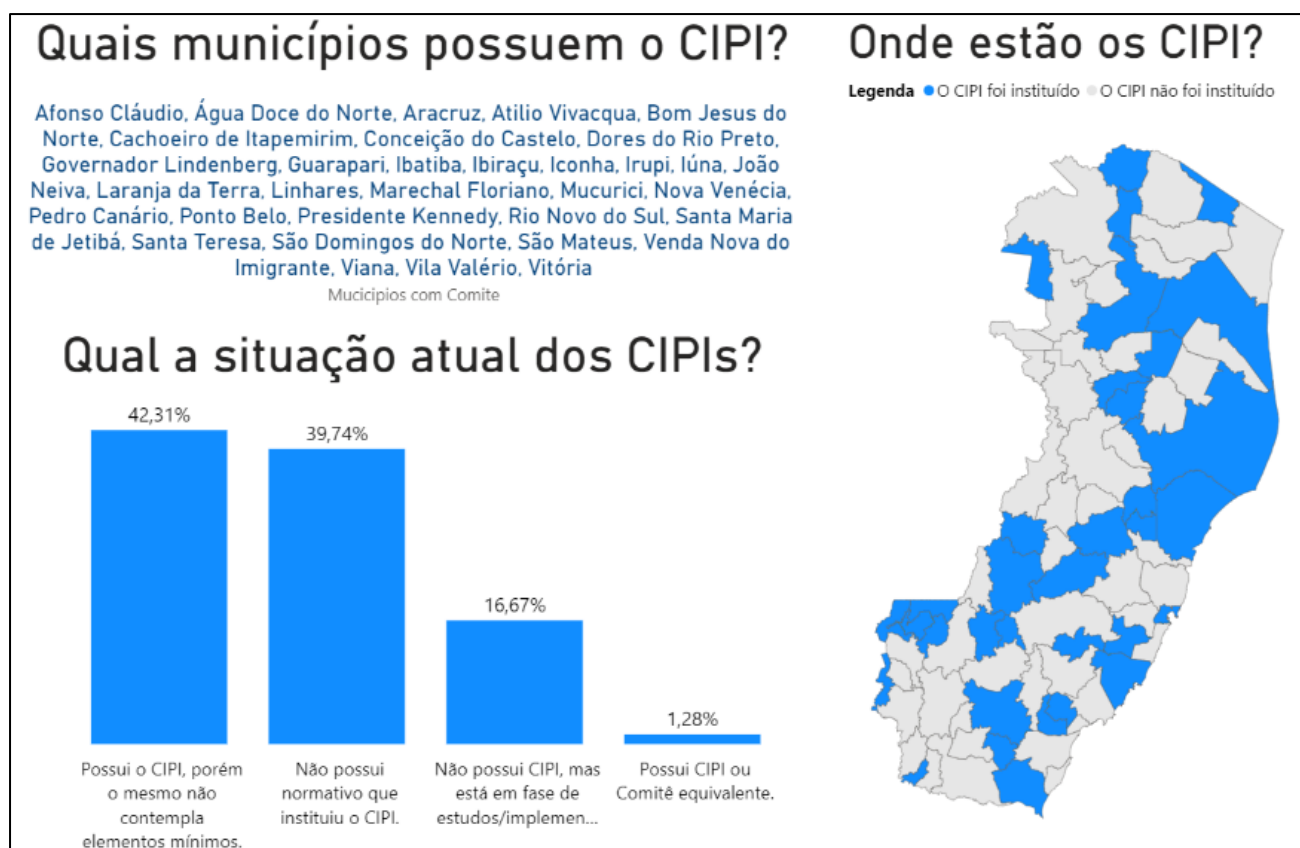


Gráfico 3 - Situação dos CIPI no Estado do Espírito Santo

Fonte: Elaboração própria

81. Apenas o município de **Águia Branca** instituiu o CIPI contemplando todos os elementos indicados pela Lei n.º 13.257/2016 ou presentes nos modelos do Estado e da União.

82. A partir das informações recebidas, a equipe de auditoria identificou como possível causa a falta de atenção ao conteúdo da Lei n.º 13.257/2016 na edição do normativo pelo município, assim como a não utilização, como referência, dos modelos de CIPI, ou Comitê equivalente, do Estado e da União. Para os municípios que ainda não instituíram o CIPI, considerou-se que não houve iniciativa por parte dos(as) gestores(as) para sua instituição.

83. A não instituição do CIPI, bem como a omissão de elementos indicados pela Lei n.º 13.257/2016 ou presentes nos modelos do Estado e da União, no normativo que instituiu o CIPI ou Comitê equivalente, 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.

84. Ante o exposto, 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:

- **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.
- **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.

- **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, Ibirapu, 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.

85. Como resultado da implementação das recomendações, 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, de forma que o CIPI seja efetivamente capaz de executar suas atribuições, como se depreende da Lei n.º 13.257/2016.

4.2 AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ADEQUADO FUNCIONAMENTO DO CIPI

86. O presente achado não se aplica ao Governo do Estado.

87. Após análise realizada dos 32 municípios que enviaram documentos, a equipe de auditoria constatou, em **6** municípios, impropriedades nas atas do CIPI (ou comitê equivalente) ou em seu funcionamento; em **9** municípios, que as discussões e deliberações do CIPI ou comitê equivalente não estão registradas em atas; e, em **12** municípios, que o CIPI está instituído, mas não está ativo.

88. Apenas os municípios de **Água Doce do Norte, Linhares, Pedro Canário, Presidente Kennedy e São Mateus** apresentaram documentos em que foi possível constatar que as discussões e deliberações do CIPI, ou do comitê equivalente, estão registradas em atas assinadas/aprovadas pelos participantes, evidenciando seu adequado funcionamento.

89. Como possíveis causas do presente achado, pode-se apontar a ausência de funcionamento adequado do CIPI, o descuido no registro de suas ações, ou também a

ausência de iniciativa dos integrantes do comitê, ou de seu coordenador, para o registro das reuniões do CIPI em atas. Em alguns casos, devido a instituição recente do comitê, não houve tempo hábil para que realizasse reuniões e comprovasse seu funcionamento.

90. A ausência, a insuficiência ou as impropriedades no registro das deliberações do CIPI, ou comitê equivalente prejudicam o acompanhamento de sua atuação, a transparência, a comunicação eficaz e a organização das ações do comitê, além de dificultar os controles externo, interno e social.

91. Ante o exposto, 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:

- **RECOMENDAR** às Prefeituras Municipais de **Afonso Cláudio, Águia Branca, Alegre, Alfredo Chaves, Alto Rio Novo, Anchieta, Apiacá, Aracruz, Atílio 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, 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.

92. A recomendação acima contempla também os municípios que ainda não instituíram seu comitê, para que tal recomendação seja observada quando de sua implementação.

93. Como resultado da implementação da recomendação, espera-se maior transparência sobre os trabalhos desenvolvidos pelo CIPI ou Comitê equivalente, em especial a possibilidade de acompanhamento das ações do PMPI.

5 PLANO PLURIANUAL – PPA

94. 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?”.

95. 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.

96. 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.

97. Nesse sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e o Instituto Rui Barbosa – IRB emitiram recomendação¹⁵ 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).

98. 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 n.º 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.

¹⁵ ATRICON *et al.* **Nota Recomendatória n.º 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.

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

5.1 AUSÊNCIA DE PRIORIZAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA

100. A primeira infância não está indicada como prioridade no projeto do PPA 2024-2027 do Governo do Estado.

101. Em relação aos municípios, constatou-se que em **nenhum município** a lei que institui o PPA 2022-2025 apresenta a primeira infância como prioridade nos respectivos orçamentos.

102. A partir das informações recebidas, não foi possível identificar a causa da não priorização da primeira infância nos orçamentos. A equipe de fiscalização apenas constatou a ausência de iniciativa prévia por parte dos(as) gestores(as).

103. Como resultado, ficam reduzidas as garantias de que os programas e as ações voltados às crianças de 0 a 6 anos receberão prioridade na programação e na execução orçamentária.

104. Uma vez que as peças orçamentárias são instrumentos de planejamento interconectados, a ausência de priorização da primeira infância no PPA pode repercutir, também, na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual - LOA, podendo haver, inclusive, descontinuidade nas ações previstas.

105. Ante o exposto, 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:

- **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.
- **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.

106. 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 PRIMEIRA INFÂNCIA NO PPA

107. Não é possível identificar de maneira expressa as ações voltadas à primeira infância no projeto do PPA 2024-2027 do Governo do Estado.

108. Existe uma única ação expressamente identificada, no âmbito do Programa “039 – PROMOÇÃO, DEFESA E ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE”. Trata-se da Ação “2262 - PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INTEGRAL E INTEGRADO DA PRIMEIRA INFÂNCIA”. Não foi possível identificar exatamente do que se trata, visto que as metas físicas descritas são 4 “Ações” e 3 “Parcerias”, com investimento total de R\$ 3.118.000,00.

109. Contudo, sabe-se que existem ações que atendem às crianças de 0 a 6 anos também nas áreas de saúde, educação, assistência social, direitos humanos, segurança pública, saneamento, etc. Não há identificação de quais ações contemplam o público para a primeira infância. Sem tal identificação, há dificuldade na priorização do orçamento de tais ações.

110. Os gestores estaduais não abordaram a presente questão em seus comentários.

111. Em relação aos municípios, também não é possível identificar no PPA 2022-2025 de **nenhum município**, de maneira expressa, as ações voltadas à primeira infância.

112. No entanto, assim como no Governo do Estado, sabe-se que existem programas e ações, em alguns municípios, que atendem às crianças de 0 a 6 anos 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.

113. A partir das informações recebidas, não foi possível identificar a causa da não identificação da primeira infância nos orçamentos. A equipe de fiscalização apenas constatou a ausência de iniciativa prévia por parte dos(as) gestores(as).

114. Ante o exposto, 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:

- **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.
- **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.

115. 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”.

116. 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.

117. Com a implantação das recomendações, espera-se que as despesas com a primeira infância sejam priorizadas, identificadas e contabilizadas corretamente. Além disso, espera-se que as ações sejam monitoradas e avaliadas, e que os resultados sejam prestados à sociedade.

6 ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

118. O objetivo do presente capítulo é apresentar os achados relativos à identificação e contabilização das despesas com a primeira infância da execução orçamentária, conforme a quarta questão de auditoria: “É possível colher informações sobre os valores aplicados pelos municípios e pelo Estado com a primeira infância?”.

119. Conforme dispõe o art. 11 da Lei n.º 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância), a União deve informar 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.

120. O mesmo comando legal para o Estado do Espírito Santo está previsto na Lei Estadual n.º 10.694/2018, nos seguintes termos:

Art. 19. O Estado, por meio do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância do Espírito Santo, informará à sociedade, anualmente, a soma dos recursos aplicados no conjunto dos programas e serviços voltados à Primeira Infância e o percentual estimado que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado.

121. Para que tais valores sejam fornecidos, é preciso ser possível identificar 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.

122. Ainda não existe, no Brasil, um método padronizado para que tal classificação e contabilização seja realizada. Algumas propostas têm sido apresentadas. Uma delas, elaborada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, consiste em identificar as despesas segundo um gradiente de contribuição das programações orçamentárias para a melhoria das condições de vida das crianças de 0 a 6 anos. As programações foram classificadas como exclusivas, não-exclusivas ou difusas¹⁶.

123. As despesas exclusivas foram computadas como sendo 100% aplicadas à primeira infância. Para as não-exclusivas e difusas, aplicou-se um ponderador demográfico, baseado no percentual de crianças de 0 a 6 anos em relação ao total da população. A partir disso,

¹⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **O financiamento da primeira infância no orçamento federal: agenda transversal e multissetorial da primeira infância - anos base 2022-2023**. Brasília: SOF, 2023

estimou-se que 8,17% dos gastos realizados dessas programações orçamentárias são direcionadas à primeira infância.

124. A equipe de fiscalização analisou se é possível identificar os programas e ações relacionados à primeira infância no Orçamento Estadual e se é possível verificar qual percentual da execução orçamentária foi aplicado na área da primeira infância.

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

125. A equipe não foi capaz de colher informações confiáveis sobre as despesas do estado e dos municípios com a primeira infância a partir dos dados de execução orçamentária fornecidos no CidadES e disponíveis no Portal de Transparência do Governo Estadual.

126. Ao analisar os dados de execução orçamentária do Governo do Estado, obtidos a partir dos dados abertos do seu Portal da Transparência, pode-se observar várias despesas no ano de 2022 que potencialmente contemplam o público da primeira infância. Entretanto, não é possível identificar qual percentual, ainda que estimado, é direcionado às crianças de 0 a 6 anos.

127. Alguns exemplos são mencionados no quadro abaixo.

Programa: "PROMOÇÃO, DEFESA E ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE". Ação: "IMPLANT PROGRAMA: DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL"	Descrição: PAGAMENTO PARA COBRIR DESPESAS COM Processo visando a implementação: do Projeto Brincar na Primeira Infância, que consiste na criação: de espaço lúdico nos CRAS ou no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, visando estimular o desenvolvimento infantil nos aspectos físico, cognitivo e emocional, bem como fortalecer a socialização: o convívio familiar e os valores culturais.NF 000.002.964Processo 2020-ZNRW6
Programa: "NOVO SUS CAPIXABA" Ação: "DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS ESPECIALIZADOS"	Descrição: PARA COBRIR DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE DIETA DO TIPO: FÓRMULA INFANTIL PARA LACTENTES E CRIANÇAS DE PRIMEIRA INFANCIA DESTINADA A NECESSIDADES DIETOTERÁPICAS A BASE DE PROTEÍNA 100% HIDROLISADA DO SORO DO LEITE, ISENTA DE LACTOSE, SACAROSE E GLUTEN, DIETA PADRONIZADA PARA ATENDER PACIENTES CADASTRADOS NAS FARMÁCIAS CIDADÃS ESTADUAIS - ARP N°1256/2021 - PREGÃO N°0659/2021, conforme solicitação: da GEAF/NEACD, peça #113, e AUTORIZAÇÃO: do subsecretário da SSAS, peça #114.
Programa: "NOVO SUS CAPIXABA"	Descrição: PARA COBRIR DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTO DO TIPO: DIETA ENTERAL PEDIÁTRICA PARA CRIANÇAS MENORES DE 10 ANOS, NUTRICIONALMENTE COMPLETA, ELEMENTAR, ISENTA DE LACTOSE, A BASE DE

Ação: "DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS ESPECIALIZADOS"	AMINOÁCIDOS LIVRES E OUTROS, DIETA PARA ATENDER PACIENTES CADASTRADOS NAS FARMÁCIAS CIDADAS ESTADUAIS - ARP N°1201/2021 - PREGÃO N°0404/2021, conforme solicitação: da GEAF/NEACD, peça #268, e AUTORIZAÇÃO: do subsecretário da SSAS, peça #269.
Programa: "FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL" Ação: "APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS, PROJETOS E PROGRAMA:S PARA A ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL"	Descrição: 2022-GDPF9 - NE- CELEBRAÇÃO: DE TERMO DE FOMENTO APRESENTADO PELA ASSOCIAÇÃO: DAS CRIANÇAS DE CASTELO, PARA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS.
Programa: "DESENVOLVIMENTO DA PRÁTICA ESPORTIVA" Ação: "PROMOÇÃO E APOIO AO ESPORTE EDUCACIONAL, COMUNITÁRIO E LAZER"	Descrição: Pagamento de despesas na nota fiscal n.º 281 com aquisição de 1.500 jogos de uniformes para atender a Prefeitura Municipal de Domingos Martins, no Projeto Criança Cidadã nas Artes e no Esporte.
Programa: "FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL" Ação: "APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS, PROJETOS E PROGRAMA:S PARA A ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL"	Descrição: 2022-GDPF9 - NE- CELEBRAÇÃO: DE TERMO DE FOMENTO 041/2022 APRESENTADO PELA ASSOCIAÇÃO: DAS CRIANÇAS DE CASTELO, PARA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS.
Programa: "NOVO SUS CAPIXABA" Ação: "GESTÃO DAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DE SAÚDE"	Descrição: LIQUIDAÇÃO: DO BOLETO 22568 (PEÇA#48) REFERENTE A DESPESAS COM LOCAÇÃO: DE IMÓVEL DESTINADO A SALA REGIONAL DE IMUNIZAÇÃO: DA SRSCI, REF CONTRATO 000029/2021 NO MÊS FEVEREIRO/2022, CONFORME SOLICITAÇÃO: PEÇA#45 E AUTORIZAÇÃO: PEÇA#46.
Programa: "NOVO SUS CAPIXABA" Ação: "APOIO FINANCEIRO ÀS AÇÕES DE SAÚDE COM ENTES E INSTITUIÇÕES PARCEIRAS"	Descrição: LIQUIDAÇÃO: COM REPASSE DE RECURSOS A CASA NOSSA SENHORA APARECIDA / HOSPITAL MATERNIDADE SAO MATEUS - OBJETIVANDO AQUISICAO DE BENS E EQUIPAMENTOS MEDICOS HOSPITALARES PARA IMPLANTAÇÃO: DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO DE GESTANTE DE ALTO RISCO - TERMO DE FOMENTO N.º 9001/2022, CONFORME AUTORIZAÇÃO: PEÇA #574.

Quadro 4 - Indicadores socioeconômicos relativos a crianças entre 0 e 6 anos no Espírito Santo

Fonte: Elaboração própria a partir de dados abertos do Portal da Transparência do Governo do Estado.

128. Da mesma forma, no caso dos municípios, é possível observar que 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 "PLANEJAMENTO E GESTÃO RESPONSÁVEL" - Ação "SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA"
- Programa "SERVIÇOS E OU PROGRAMAS DE PROTEÇÃO ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE" - Ação "SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES - ABRIGO"
- Programa "PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE" - Ação "MANUTENÇÃO DE ATIVIDADES DO CONSELHO TUTELAR"
- Programa "PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE" - Ação "MANUTENÇÃO DE ATIVIDADES DO CRAS"

129. 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: MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO ENSINO INFANTIL - CRECHE (Função: EDUCAÇÃO | Subfunção: ADMINISTRAÇÃO GERAL)
- Ação: MATERIAL DIDÁTICO E PEDAGÓGICO P/ O ENSINO INFANTIL (Função: EDUCAÇÃO | Subfunção: ENSINO FUNDAMENTAL)
- Ação: MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO ENSINO INFANTIL (Função: EDUCAÇÃO | Subfunção: ENSINO SUPERIOR)

130. Além disso, 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: IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
- Ação: MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO DEPTO DE FISCALIZAÇÃO E TRIBUTAÇÃO
- Ação: MELHORIAS NAS ESTRADAS RURAIS
- Ação: PARCERIA COM ENTIDADES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES
- Ação: PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MUDAS E SEMENTES
- Ação: RECASTRAMENTO IMOBILIÁRIO E ECONÔMICO
- Ação: RECUPERAÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS
- Ação: REFORMA E AMPLIAÇÃO DE CASAS DE FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA
- Ação: TREINAMENTO E CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
- Ação: VALE ALIMENTAÇÃO PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS

131. Como causa da presente situação encontrada, a equipe de fiscalização aponta a ausência de iniciativa dos(as) gestores(as) para criar mecanismos para contabilizar de forma mais precisa as despesas com a primeira infância. Além disso, no caso de alguns municípios, há erros na classificação orçamentária das despesas.

132. 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.

133. Ante o exposto, 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:

- **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.

134. 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).

135. 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.

136. Com a aplicação das recomendações espera-se que seja possível a correta identificação e contabilização das despesas com a primeira infância, possibilitando o cumprimento do art. 11 da Lei n.º 13.257/2016. Sendo possível 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.

7 COMITÊ ESTADUAL INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

137. O objetivo do presente capítulo é apresentar os achados relativos ao Comitê Estadual Intersectorial de Políticas para a Primeira Infância, objeto da quinta questão de auditoria: “O Comitê Estadual Intersectorial de Políticas Públicas pela Primeira Infância – CEIPI tem atuado para cumprir suas atribuições?”

138. Conforme o Decreto Estadual n.º 4.494/2019, que regulamenta a Lei Estadual n.º 10.694/2018, que institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do Espírito Santo, o Comitê Estadual Intersectorial de Políticas para a Primeira Infância tem como atribuição coordenar, articular, monitorar e avaliar a Política Estadual da Primeira Infância no Estado do Espírito Santo, tendo como finalidade assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança na primeira infância, em âmbito estadual e municipal.

139. Tais ações visam, dentre outros, a elaboração do Plano Estadual da Primeira Infância, a construção de uma cultura de intersectorialidade das políticas com foco na primeira infância e o apoio aos municípios na elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância.

140. Para cumprir tais objetivos, o referido decreto apresenta alguns deveres do CEIPI:

I - desenvolver estratégias de articulação intersectorial das Políticas Públicas Sociais, que permitam a qualificação dos serviços de atenção integral à primeira infância;

II - contribuir na sensibilização e na mobilização social com o objetivo de facilitar e promover a implementação das diretrizes das políticas públicas sociais voltadas para o desenvolvimento integral da Primeira Infância;

III - estimular os órgãos governamentais, estaduais e municipais para construir políticas públicas integradas, que priorizem a promoção do desenvolvimento das crianças de 0 a 6 anos e de suas famílias; e

IV - ampliar a discussão sobre o desenvolvimento integral da Primeira Infância, com participação da sociedade civil, com o objetivo de favorecer o acesso, a equidade e a integralidade das ações e serviços prestados no âmbito governamental.

141. Assim como para os comitês municipais, para o caso do CEIPI pode-se citar, também, as boas práticas nacionais e internacionais de planejamento em políticas públicas, que 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^{17,18}.

142. As boas práticas 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^{19,20}.

7.1 COMITÊ ESTADUAL INOPERANTE NO ANO DE 2023

143. O CEIPI não encaminhou ata de reuniões realizadas no ano de 2023, visto que não se reuniu ou atuou ainda no presente ano. O motivo disso é o vencimento da nomeação de seus integrantes no final de 2022, conforme se depreende do Decreto Estadual n.º 2111-S/2019

144. Do ano de 2019 ao ano de 2022, o CEIPI esteve ativo. Conforme se depreende da leitura das atas das reuniões do comitê, sua atuação concentrou esforços em três ações principais: capacitação dos seus membros; elaboração do Plano Estadual para a Primeira Infância e capacitação dos municípios para elaboração dos planos municipais.

145. Essa última ação, relativa à capacitação dos municípios, se concentrou no ano de 2022, quando foram realizados três eventos de sensibilização e formação, em agosto, outubro e novembro. Ainda assim, alguns municípios não se envolveram.

146. Embora os relatos dos municípios sobre a questão sejam contraditórios, ficou evidenciado que o comitê estadual buscou os municípios para auxiliá-los na construção da política municipal. Entretanto, uma parte deles não se interessou pelo tema.

¹⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

¹⁸ 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

¹⁹ BRASIL Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: 2013.

²⁰ GAO, Government Accountability Office. **GAO-06-15: Governo Orientado a Resultados: práticas que podem ajudar a melhorar e manter uma colaboração entre as agências federais**. 2005.

147. Outros estavam aguardando a conclusão do plano estadual para utilizá-lo como referência para a elaboração de seus planos municipais. Dado que o plano estadual foi entregue em fevereiro de 2023, já pode ser usado como referência pelos municípios.

148. Por isso, e pela atuação fomentadora do próprio Tribunal de Contas, entende-se que, daqui em diante, haverá grande necessidade de apoio aos municípios na elaboração de seus planos e na construção de políticas integradas para a primeira infância. Nesse sentido, a atuação do comitê estadual será cada vez mais importante.

149. Entretanto, vencida a nomeação de seus membros em 31/12/2022, a nova designação dos membros para comporem o comitê só ocorreu em 5 de setembro de 2023, por meio do Decreto Estadual n.º 2149-S/2023. Isto é, após o início dos trabalhos da equipe de fiscalização.

150. Como consequência, desde o lançamento do Plano Estadual para a Primeira Infância, em fevereiro de 2023, não houve atuação do comitê estadual. Isso significa que seus deveres não têm sido cumpridos.

151. O CEIPI não atuou para desenvolver estratégias de articulação intersetorial das políticas sociais voltadas à primeira infância, para contribuir na sensibilização e mobilização social, para estimular órgãos estaduais e municipais na construção de políticas integradas e que priorizem o desenvolvimento das crianças de 0 a 6 anos e de suas famílias.

152. Em seus comentários ao relatório preliminar, os gestores informaram que a Subapi buscou, desde março de 2023, obter a indicação de novos membros para o comitê. Além disso, após a nomeação dos novos membros, em setembro de 2023, já realizaram uma primeira reunião, em outubro, onde trataram da análise das metas e estratégias do Pepi e do alinhamento das ações da primeira infância capixaba.

153. Ademais, os gestores destacam que estão previstas outras ações, ainda para o ano de 2023, tais como o 4º Workshop pela Primeira Infância, para tratar da elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância, e a coleta de relatórios das Secretarias Estaduais sobre as atividades realizadas em prol da primeira infância.

154. Ante o exposto, 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:

- **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.

155. Como resultado, espera-se o efetivo funcionamento do CEIPI, em suas atribuições de articulação intersetorial, de coordenação e de monitoramento das ações do Pepi.

8 CONCLUSÃO

156. O objetivo da presente auditoria foi avaliar a governança das políticas para primeira infância no âmbito do Governo do Estado e das Prefeituras Municipais capixabas, com ênfase em aspectos estruturantes relativos a planos, intersectorialidade e orçamento.

157. Com isso, a equipe buscou verificar os arranjos institucionais, tais como estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas, que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas.

158. De forma geral, o que se constata é que, enquanto o Governo do Estado já possui sua política para a primeira infância razoavelmente bem estruturada, no que tange ao Plano e ao Comitê Intersetorial para a Primeira Infância, as Prefeituras Municipais estão consideravelmente atrasadas.

159. Pela análise das informações fornecidas e pelos comentários dos gestores municipais, e equipe de fiscalização teve a percepção de que, via de regra, nas prefeituras não há articulação intersectorial no que concerne à primeira infância. Em muitos casos, as respostas fornecidas ao Tribunal foram encaminhadas pelas diferentes secretarias municipais de forma separada, sem que se apresentasse um posicionamento elaborado em conjunto.

160. Informações detalhadas sobre a situação de cada município, as informações fornecidas, os comentários dos gestores e a análise da equipe podem ser verificadas nos protocolos juntados ao processo (**Apêndice 00136/2023**), nos relatórios individualizados (**Apêndice 00137/2023 e seguintes**) e no **Anexo 05802/2023** (comentários dos gestores estaduais ao relatório preliminar).

161. O Governo do Estado já possui seu Plano Estadual para a Primeira Infância – Pepi, divulgado desde fevereiro de 2023. Entretanto, o Pepi carece de diagnóstico situacional dos serviços e equipamentos públicos existentes na área da saúde, além de necessitar de aprimoramentos em indicadores e metas na área de educação.

162. No caso dos municípios, somente 5 possuem Plano Municipal para a Primeira Infância – PMPI instituído, sendo que em apenas um o plano foi instituído por lei. Os demais 73

municípios não possuem PMPI instituído. Dentre esses, 34 relataram que seus planos estão em fase de elaboração.

163. Além disso, todos os 5 PMPI carecem de algum elemento mínimo recomendado nas melhores práticas, tais como diagnóstico da condição das crianças e gestantes, diagnóstico situacional dos serviços e equipamentos públicos, indicação de eixos de atuação prioritários, ações propostas associadas a responsáveis, indicadores, metas e prazos, além de mecanismos de monitoramento e acompanhamento.

164. Em relação aos Comitês Intersetoriais para a Primeira Infância – CIPI, a equipe verificou que 31 municípios não possuem CIPI instituído (e o mesmo não se encontra em fase de estudos/implementação), 13 municípios não possuem CIPI instituído, mas ele se encontra em fase de estudos/implementação, e 33 municípios possuem CIPI instituído, porém o normativo que o instituiu não contempla elementos que garantam seu funcionamento adequado. Somente um município possui normativo que contempla todos os elementos indicados pela Lei n.º 13.257/2016 ou que estão presentes nos modelos do Estado ou da União.

165. Além disso, para somente 5 municípios foi possível comprovar o funcionamento do CIPI por meio de atas de reunião assinadas por todos os participantes.

166. Por outro lado, o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância – CEIPI atuou de maneira efetiva de 2019 a 2022, tendo concentrado esforços em três ações principais: capacitação dos seus membros; elaboração do Plano Estadual para a Primeira Infância e capacitação dos municípios para elaboração dos planos municipais.

167. Contudo, o CEIPI não atuou de janeiro a setembro de 2023, devido à ausência de nomeação de seus integrantes para o período posterior a 2022.

168. Para que a primeira infância seja prioridade de fato, os recursos financeiros precisam estar garantidos no ciclo orçamentário, para permitir a continuidade das ações voltadas a esse público. Entretanto, em nenhum PPA das Prefeituras Municipais, ou mesmo do Governo do Estado, a primeira infância é mencionada como prioridade no orçamento.

169. Em verdade, nem mesmo é possível identificar as ações voltadas à primeira infância. Como consequência, não é possível sequer saber ao certo quais ações devem ser priorizadas.

170. Além disso, não é possível, para nenhuma Prefeitura Municipal ou para o Governo do Estado, calcular a aplicação de recursos com a primeira infância. Por isso, é impossível verificar se o investimento nas crianças de 0 a 6 anos tem sido garantido ou mesmo sem tem crescido, ou diminuído.

171. Caso as recomendações propostas pela equipe de fiscalização sejam efetivamente implementadas pelas unidades gestoras, espera-se 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.

172. Na verdade, o valor da presente auditoria pode ser sentido antes mesmo de sua conclusão.

173. Durante as fases de planejamento e de execução da fiscalização, após a aplicação de questionário *online* e da solicitação de documentos para levantamento e análise de informações, constatou-se que alguns municípios e o Governo do Estado reagiram de forma positiva à auditoria, ainda em curso, implementando ações para melhoria da governança das políticas para primeira infância. Diante da importância das ações tomadas, entendeu-se por bem listar cada uma delas no presente capítulo.

174. Os municípios de Afonso Cláudio, Águia Branca, Atílio Vivácqua, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Dores do Rio Preto, Governador Lindenberg, Nova Venécia e Viana, que não possuíam o CIPI, publicaram seus respectivos normativos para instituição do comitê durante o período da auditoria.

175. Além disso, o município de Afonso Cláudio publicou, também, normativo instituindo a Política para a Primeira Infância, bem como disponibilizou, em seu portal da transparência, aba específica para registrar todas as ações, relatórios e documentos relacionados.

176. Já o Governo do Estado e os municípios de Bom Jesus do Norte, Conceição do Castelo, Irupi, Marechal Floriano, Nova Venécia, São Domingos do Norte e Viana, publicaram a nomeação dos membros dos seus CIPI's.

177. Por fim, o município de Presidente Kennedy concluiu a elaboração da versão preliminar do PMPI, estando este em fase de transformação em projeto de lei.

178. Tal fato demonstra a importância do papel indutor e orientador do Tribunal de Contas.

179. Com tudo isso, espera-se alcançar o objetivo final desse trabalho de fiscalização que, mais do que promover a criação de comitês, planos ou identificação de ações orçamentárias, tem como alvo a melhoria na qualidade de vida das crianças capixabas.

9 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

180. 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, 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, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiracú, Ibitirama, 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 e Iconha**, que aprovelem 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, Atílio Vivácqua, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Conceição do Castelo, Dolores do Rio Preto, Governador Lindenberg, Guarapari, Ibatiba, Ibiracatu, Iconha, Irupui, 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, Dolores do Rio Preto, Ecoporanga, Fundão, Governador Lindenberg, Guaçuí, Guarapari, Ibatiba, Ibiracatu, Ibitirama, Iconha, Irupui, 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.

Vitória, 20 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

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Divulgação da oficina sobre a primeira infância no orçamento, realizada pela equipe de fiscalização.	9
Figura 2 - Reunião presencial com representantes da Subapi/Setades para coleta de informações.	10
Figura 3 - Reunião <i>online</i> com representantes das Prefeituras para discussão do relatório preliminar.	11
Figura 4 - Reunião <i>online</i> com representantes do Governo do Estado para discussão do relatório preliminar.	11
Figura 5 - Pobreza ou extrema pobreza atingiu 10 milhões de crianças no Brasil, em 2022, segundo PUC do Rio Grande do Sul (PNAD Contínua).	16

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População capixaba por faixa etária na primeira infância (2018).	14
Gráfico 2 - Situação dos PMPI no Estado do Espírito Santo.	20
Gráfico 3 - Situação dos CIPI no Estado do Espírito Santo.	28

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Alcance dos achados e/ou das propostas de encaminhamento.	12
Quadro 2 - Indicadores socioeconômicos relativos a crianças entre 0 e 6 anos no Espírito Santo.	15
Quadro 3 - Detalhamento dos municípios com ausência de elementos mínimos nos PMPI.	23
Quadro 4 - Indicadores socioeconômicos relativos a crianças entre 0 e 6 anos no Espírito Santo.	39