Nota Recomendatória Atricon-IRB-Abracom-CNPTC-FPPI-UVB n° 01/2023

Recomendação aos Legislativos Estaduais, Distrital e Municipais acerca da inclusão da priorização da primeira infância nos Projetos de Plano Plurianual (PPA), de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Lei Orçamentária Anual (LOA) e da observância necessária da transparência.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, o Instituto Rui Barbosa – IRB, a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – Abracom, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC, a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância – FPPI e a União dos Vereadores do Brasil – UVB, no uso de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO que a primeira infância representa o período conhecido como "janela de oportunidade" e que o investimento de recursos públicos nesta fase pode contribuir no pleno desenvolvimento da criança e trazer impactos positivos por toda a sua vida, refletindo em toda a sociedade;

CONSIDERANDO a prioridade absoluta assegurada à criança, conforme disposto no artigo 227 da Constituição da República e no artigo 4º da Lei Federal nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), bem como o disposto no Marco Legal da Primeira Infância (Lei Federal nº 13.257, de 2016);

CONSIDERANDO que os arts. 5º e 8º, parágrafo único, da Lei Federal nº 13.257/2016 impõem a necessidade de elaboração e aprovação de planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que assegurem a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica;

CONSIDERANDO que, no âmbito do Governo Federal, houve a inclusão da primeira infância como prioridade no Plano Plurianual 2020-2023 (PPA, Lei Federal nº 13.971, de 2019) e a decorrente elaboração da Agenda Transversal e Multissetorial (Decreto nº 10.770/2021);

CONSIDERANDO a atual etapa de deliberação do Plano Plurianual Federal 2024-2027, que caracteriza renovação do ciclo orçamentário de médio prazo, oportunizando garantir a manutenção prioritária da primeira infância naquele instrumento de planejamento;

CONSIDERANDO a Nota Recomendatória Atricon n° 02/2023, que recomenda aos Tribunais de Contas brasileiros que alertem seus jurisdicionados quanto ao disposto no parágrafo único do artigo 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de 2022, que estabelece a necessidade de complementação, até 2023, da diferença entre o valor aplicado e o exigível constitucionalmente para a manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios de 2020 e 2021;

CONSIDERANDO a Nota Recomendatória IRB-Atricon-CNPTC-Abracom nº 03/2023, que registra diretrizes de referência para a fiscalização da compatibilidade entre os Planos de Educação e os principais instrumentos de planejamento e orçamento de governo – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);

CONSIDERANDO que o artigo 11, § 2º, da Lei Federal nº 13.257, de 2016, estipula que os entes federados deverão informar à sociedade e à União a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância;

CONSIDERANDO ser necessário que o compromisso com a priorização das políticas públicas em prol das crianças de até 6 anos e de suas famílias esteja efetivamente previsto nos orçamentos estaduais, distrital e municipais;

CONSIDERANDO as iniciativas do Pacto Nacional pela Primeira Infância, firmado entre o Conselho Nacional de Justiça e centenas de Poderes, órgãos e entidades do País;

RECOMENDAM aos legisladores dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal a priorização da primeira infância durante o processo de discussão e aprovação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme os itens que seguem:

1. Verificar se o seu território já possui o Plano Estadual, Distrital ou Municipal da Primeira Infância, conforme disposto na Lei Federal nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância), e, caso ainda não possua, orientar o Poder Executivo acerca da necessidade de sua elaboração e aprovação, em cumprimento à determinação legal;

2. Verificar se a prioridade da primeira infância consta 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). Caso não conste, instar o Executivo para que encaminhe ao Legislativo projeto de alteração providenciando a devida inclusão, com o seguinte texto sugestivo (similar ao artigo 10 da Lei Federal nº 13.971/2019):

> *Art. xx Os orçamentos anuais serão compatibilizados com o PPA 2022-2025 e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e serão orientados pelas diretrizes de que trata o art. xx.*
>
> *Parágrafo único. O conjunto de ações governamentais voltadas ao atendimento da primeira infância possui caráter prioritário para os orçamentos de 2022 a 2025 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;*

3. Garantir que o PPA apresente, no mínimo:

a) as metas desdobradas adequadamente, de modo a permitir a identificação das respectivas metas e estratégias do PPI;

b) os objetivos dos programas e as finalidades das ações que permitam identificar com clareza o que deve ser alcançado e o caminho a ser trilhado para o seu alcance;

c) os programas desdobrados em ações que permitam identificar as atividades concretas para a sua execução;

d) os programas finalísticos com indicadores e linha de base com vistas a possibilitar acompanhamento anual da sua evolução;

e) as metas das ações com os resultados esperados de forma quantificada e regionalizada e com o registro do período esperado para seu alcance;

f) os programas de duração continuada construídos mediante diagnóstico prévio das áreas prioritárias de atendimento da primeira infância, previstas no art. 5º da Lei Federal nº 13.257/2016;

g) as atribuições do respectivo ente federativo, naqueles programas em que haja compartilhamento de ações, tendo em vista o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, exposto no art. 8º da Lei Federal nº 13.257/2016; e

h) a previsão de produção de informações estruturadas que permitam o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do alcance das ações planejadas.

4. Garantir que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) seja aprovado com, no mínimo:

a) as metas e prioridades da Administração Pública relacionadas com o PPI;

b) os possíveis critérios e a forma de limitação de empenho que afetem as metas e estratégias do PPI consignadas no PPA e na LDO, com justificativa adequada para tal

ato, preservando as obrigações constitucionais e legais exigidas pelas políticas públicas voltadas à primeira infância;

5. Constatar se foram contemplados os objetivos e metas definidos no ciclo de políticas públicas para a primeira infância no texto do Projeto de LDO, de maneira a possibilitar a sua execução e a alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA);

6. Atuar na discussão e aprovação do Projeto de LDO de maneira a atender à diretriz de transparência dos recursos investidos na primeira infância, prevista no artigo 11, § 2º, do Marco Legal da Primeira Infância;

7. Garantir que as diretrizes orçamentárias relacionadas à primeira infância considerem a perspectiva da proteção integral e envolvam as diversas áreas e políticas: saúde, educação, assistência, entre outras;

8. Garantir que os programas ou as ações relacionados à primeira infância previstos no Projeto de LOA apresentem, no mínimo:

a) as respectivas metas e estratégias do PPI, consignadas no PPA e na LDO;

b) as dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PPI consignadas no PPA e na LDO, devidamente codificadas, com vistas a viabilizar sua plena execução, monitoramento e avaliação; e

c) a previsão de atuação intersetorial com programas de governos de outras áreas, relacionadas com as metas e estratégias do PPI;

9. Garantir a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração, discussão e aprovação de todo o ciclo orçamentário, nos termos do artigo 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assegurando:

a) um formato acessível, que possibilite a participação ativa dos Conselheiros Tutelares e Conselheiros Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e da sociedade em geral nos debates acerca da importância da efetivação da prioridade das ações em prol da primeira infância;

b) os meios para que os participantes possam requerer alterações visando à compatibilização das peças de planejamento com o PPI; e

c) a apresentação dos indicadores que demonstram o estágio de cumprimento do PPI, conforme art. 7°, VII, "a", da Lei Federal n° 12.527/2011, e a compatibilidade com as peças orçamentárias.

10. Capacitar os legisladores e assessores legislativos sobre as formas de incluir a primeira infância nas peças orçamentárias, inclusive incentivando que façam os cursos gratuitos "Primeira Infância Primeiro no PPA" e "Lei de Diretrizes Orçamentárias para Municípios", disponíveis na plataforma EV.G, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap);

11. Dar continuidade à priorização da primeira infância nos processos de discussão e elaboração das leis de cada ciclo orçamentário.

Brasília, 26 de julho de 2023.

Conselheiro Cezar Miola,
Presidente da Atricon.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima,
Presidente do IRB.

Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto,
Presidente da Abracom.

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná,
Presidente do CNPTC.

Deputado Dr. Zacharias Calil,
Presidente da FPPI.

Vereador Gilson Conzatti,
Presidente da UVB.