OS PRIMEIROS PASSOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

A EXPERIÊNCIA DO TCE-MS

VOLUME 2

Coordenação
Célio Lima de Oliveira

Organização
Dafne Reichel Cabral

Colaboradoras
Alexsandra Oliveira
Sandra Rose Rodrigues Cruz
Flávia Pierin Freitas Buchara

Apresentação
Conselheiro Presidente Flávio Kayatt

Prefácio
Conselheiro Inaldo Paixão dos Santos Araújo



TRIBUNAL DE CONTAS
Estado de Mato Grosso do Sul

Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da PRIMEIRA INFÂNCIA

Instituto Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

EDITORA ÍTHALA

© 2026 Editora Íthala

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Godoy Dotta – Doutor e mestre em Educação. Especialista em Administração, Metodologia do Ensino Superior e em Metodologia do Conhecimento e do Trabalho Científico. Licenciado em Sociologia e Pedagogia. Bacharel em Tecnologia.

Ana Claudia Santano – Pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha.

Daniel Wunder Hachem – Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Universidade Federal do Paraná e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutor e mestre em Direito do Estado pela UFPR. Coordenador Executivo da Rede Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.

Emerson Gabardo – Professor Titular de Direito Administrativo da PUC-PR. Professor Associado de Direito Administrativo da UFPR. Doutor em Direito do Estado pela UFPR com Pós-doutorado pela Fordham University School of Law e pela University of California - UCI (EUA).

Fernando Gama de Miranda Netto – Doutor em Direito pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro. Professor Adjunto de Direito Processual da Universidade Federal Fluminense e membro do corpo permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Sociologia e Direito da mesma universidade.

Ligia Maria Silva Melo de Casimiro – Doutora em Direito Econômico e Social pela PUC-PR. Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora de Direito Administrativo da UFC-CE. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo - ICDA. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA e coordenadora Regional do IBDU.

Luiz Fernando Casagrande Pereira – Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador da pós-graduação em Direito Eleitoral da Universidade Positivo. Autor de livros e artigos de processo civil e direito eleitoral.

Rafael Santos de Oliveira – Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e graduado em Direito pela UFSM. Professor na graduação e na pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenador do Curso de Direito e editor da Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global e da Revista Eletrônica do Curso de Direito da mesma universidade.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

P953 Os primeiros passos para implementação de políticas para a primeira infância: a experiência do TCE-MS / coordenação de Célio Lima de Oliveira; organização de Dafne Reichel Cabral; colaboração de Alexsandra Oliveira, Sandra Rose Rodrigues Cruz, Flávia Pierin Freitas Buchara – Curitiba: Íthala, 2026.
v.2, 278p.: il.; 22,5cm

Vários colaboradores
ISBN: 978-65-5765-342-5

1. Crianças – Cuidados. 2. Primeira infância – Garantia dos direitos. 3. Políticas públicas. I. Oliveira, Célio Lima de (coord.). II. Cabral, Dafne Reichel (org.). III. Oliveira, Alexsandra (colab.). IV. Cruz, Sandra Rose Rodrigues (colab.). V. Buchara, Flávia Pierin Freitas (colab.). VI. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

CDD 362.7 (22.ed)
CDU 362.7

Editora Íthala Ltda.
Rua Pedro Nolasko Pizzatto, 70
Bairro Mercês
80.710-130 – Curitiba – PR
Fone: +55 (41) 3093-5252
+55 (41) 3093-5257
http://www.ithala.com.br
E-mail: editora@ithala.com.br

Coordenação Editorial: Eliane Peçanha
Capa: Duílio Scrok
Revisão: Elis Buck
Diagramação: Lidiane Silva

abdr ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITOS REPROGRÁFICOS
Respeite o direito autoral

Informamos que é de inteira responsabilidade do autor a emissão de conceitos publicados na obra. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Íthala. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

Coordenação
Célio Lima de Oliveira
Organização
Dafne Reichel Cabral

Colaboradores
Alexsandra Oliveira
Sandra Rose Rodrigues Cruz
Flávia Pierin Freitas Buchara

OS PRIMEIROS PASSOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

A EXPERIÊNCIA DO TCE-MS

Apresentação
Conselheiro Presidente Flávio Kayatt
Prefácio
Conselheiro Inaldo Paixão dos Santos Araújo

TRIBUNAL DE CONTAS
Estado de Mato Grosso do Sul

Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da PRIMEIRA INFÂNCIA

Instituto Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

EDITORA ÍTHALA
CURITIBA – 2026


1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

Corpo Deliberativo do TCE-MS

Presidente

Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt

Vice-Presidente

Conselheiro Iran Coelho das Neves

Corregedor-Geral

Conselheiro Marcio Campos Monteiro

Ouvidor

Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo

Diretor-Geral da Escola Superior de Controle Externo

Conselheiro Sérgio de Paula

Conselheiros

Conselheiro Waldir Neves Barbosa

Conselheiro Ronaldo Chadid

Conselheiros Substitutos

Coordenador

Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel

Subcoordenadora

Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos

Conselheiro Substituto

Célio Lima de Oliveira

Ministério Público de Contas

Procurador-Geral de Contas

Procurador de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior

Procurador-Geral Adjunto

Procurador de Contas Matheus Henrique Pleutim de Miranda

Corregedor-Geral

Procurador de Contas Joder Bessa e Silva

Corregedor-Geral Substituto

Procurador de Contas Bryan Lucas Reichert Palmeira


1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

APRESENTAÇÃO

Os primeiros anos de vida de uma criança, da gestação aos 6 anos, são os que mais influenciam todo o seu desenvolvimento futuro. É nessa fase que o cérebro se forma e que se constroem as bases emocionais, sociais e cognitivas que a pessoa levará para o resto da vida. A ciência já demonstrou isso com clareza, e essa é uma responsabilidade que não podemos ignorar.

O Brasil possui um arcabouço legal sólido nessa área. A Constituição Federal garante prioridade absoluta à criança. O Estatuto da Criança e do Adolescente reforça essa proteção, e o Marco Legal da Primeira Infância, de 2016, consolidou esses direitos em lei. No entanto, ter a lei não é o mesmo que aplicá-la. Muitos municípios enfrentam dificuldades reais para transformar esse direito em prática, não por falta de vontade, mas por falta de estrutura técnica e orçamentária.

Foi para enfrentar esse desafio que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul mudou sua forma de atuar. Em vez de fiscalizar somente depois que o problema já havia acontecido, o Tribunal passou a atuar de forma preventiva, orientando os municípios desde o início. Assim nasceu, em abril de 2023, o Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, estruturado em cinco eixos: fiscalização, capacitação, comunicação, mobilização e boas práticas.

Para conduzir esse trabalho, foi criado o Comitê da Primeira Infância, com integrantes de diferentes áreas, responsável por orientar e acompanhar as ações nos 79 municípios do Estado. E para formalizar o compromisso de cada prefeitura, foi instituído o Termo de Adesão: o município assume compromissos e, em contrapartida, recebe apoio técnico contínuo do Tribunal.

Um dos resultados mais importantes desse trabalho foi ver os municípios construírem, um a um, seus próprios Planos Municipais pela Primeira Infância. Mais do que documentos formais, esses planos foram integrados ao orçamento de cada cidade, ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Porque um direito da criança só se concretiza quando se transforma em recurso orçamentário efetivo.

A tecnologia também teve papel importante nesse processo. Com o uso de inteligência artificial, tornou-se possível comparar, em tempo real, o que foi planejado com o que de fato está sendo executado em cada município. Essa iniciativa foi construída em conjunto com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Assomasul e a União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul, cada instituição atuando dentro de sua competência, em prol do mesmo objetivo.

Os números confirmam o avanço: em 2023, apenas dois municípios possuíam o Plano Municipal pela Primeira Infância. Em 2026, os 79 municípios do Estado já contam com seus planos concluídos e em vigor. Trata-se de um resultado sem precedentes no país.

Esta obra reúne a trajetória desse trabalho. Convido o leitor a acompanhar como foi possível transformar o orçamento público em dignidade real para as crianças de Mato Grosso do Sul e a entender por que a primeira infância deve deixar de ser apenas uma garantia formal na lei para se tornar, definitivamente, prioridade absoluta na gestão pública do nosso Estado.

Flávio Esgaib Kayatt

Conselheiro Presidente do TCE-MS

PREFÁCIO

A administração pública pode rever um plano, adiar uma meta para o próximo exercício financeiro, realocar recursos, atualizar um cronograma. Ela tem ritos, calendários e, muitas vezes, atrasos. Uma criança, no entanto, não sabe de nada disso, e há coisas que não podem nem devem ser adiadas. Crianças de quatro anos, por exemplo, não podem esperar quatro anos para iniciar algo que é essencial. Aos quatro anos, elas estão aprendendo a linguagem, formando vínculos, desenvolvendo a memória, descobrindo o mundo ao seu redor. O tempo que passa para elas não retorna com a abertura do próximo exercício financeiro.

É a partir dessa diferença entre o tempo da administração e o tempo da infância que prefiro olhar para a experiência apresentada em *Os primeiros passos para implementação de políticas para a primeira infância: a experiência do TCE-MS*. Já em 2026, todos os 79 municípios de Mato Grosso do Sul possuam Planos Municipais pela Primeira Infância aprovados. Esse é um marco importante. Mas talvez o dado mais interessante resida na pergunta que ele provoca: o que vem depois do plano?

Nas últimas décadas, o Brasil construiu uma sólida proteção legal para crianças e adolescentes. A Constituição Federal estabeleceu a prioridade de seus direitos, o Estatuto da Criança e do Adolescente deu consequência a esse princípio e, em 2016, o Marco Legal da Primeira Infância reorientou a atenção do país para os primeiros seis anos de vida. Embora tenhamos leis, o desafio permanece em fazê-las chegar à vida concreta, ao lar, à escola, ao posto de saúde, à mesa e aos lugares onde uma criança cresce. Entre o reconhecimento de uma necessidade e a garantia efetiva de um direito, há uma jornada que exige conhecimento, responsabilidade e continuidade.

Essa jornada não pertence a uma única instituição. O cuidado com a primeira infância não é apenas uma responsabilidade das famílias ou um dever específico do poder público. É um compromisso coletivo. Nenhuma instituição, isoladamente, é capaz de enfrentar os desafios envolvidos no desenvolvimento integral das crianças.

A administração pública, por necessidade de organização, separa saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, planejamento e orçamento. A criança desconhece essas fronteiras. Alimentação, afeto, vacinas, escola, proteção, brincadeira

e convivência fazem parte do mesmo dia. Se o Estado se organiza por áreas, precisa encontrar caminhos para juntá-las ao formular e executar uma política para a primeira infância. A vida não cabe nas divisões de um organograma.

É aí que a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) se torna interessante. Desde a criação do Programa Integrado de Garantia dos Direitos da Criança na Primeira Infância, em 2023, o TCE-MS vem desenvolvendo iniciativas de apoio aos municípios na construção dessa agenda. Há uma mudança importante nessa forma de atuar. A fiscalização posterior continua necessária, mas o conhecimento acumulado pelos Tribunais de Contas pode também ajudar a identificar riscos, orientar a gestão e prevenir que problemas conhecidos se repitam.

Esse trabalho foi construído em etapas. Em 2024, concentrou-se no apoio aos municípios na elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância. Em 2025, avançou para uma área decisiva, que é o orçamento. Em 2026, com a perspectiva de todos os municípios terem seus planos aprovados, a questão se desloca novamente. Não basta mais saber o que foi planejado. É preciso acompanhar o que está sendo executado, quanto foi destinado às ações planejadas e que resultados começam a aparecer.

Um plano pode ser bem escrito e produzir muito pouco. Pode reunir diagnósticos, objetivos, indicadores e responsabilidades e, ainda assim, perder força quando chega a hora de definir prioridades e recursos. Quando planejamento e orçamento seguem caminhos separados, o desencontro costuma aparecer na execução. O plano vai para um lado, o orçamento para outro, e a política pública acaba ficando no meio.

É nessa passagem do planejamento para a execução que o Guia Prático de Monitoramento e Planejamento Orçamentário do Plano Municipal pela Primeira Infância, desenvolvido pelo TCE-MS, ganha importância. O Guia orienta o monitoramento das metas, ações, bem como sua execução e avaliação, permitindo aos municípios acompanhar não apenas o que planejaram, mas o que efetivamente está sendo colocado em prática.

Monitorar, nesse sentido, não é apenas acumular documentos. É compreender onde houve avanços, onde permanecem dificuldades e, sobretudo, se as políticas públicas estão alcançando seus objetivos. A fiscalização, a orientação e o aperfeiçoamento não são fins em si mesmos. São instrumentos para que a gestão identifique problemas, ajuste a rota e faça com que os recursos públicos se traduzam em resultados concretos para as pessoas.

Por que os Tribunais de Contas devem se interessar por essa questão? Porque ela tem uma relevância muito além da primeira infância. Por muito tempo, a ideia de controle esteve fortemente associada à análise realizada depois do ato, da assinatura do contrato e do gasto dos recursos. Essa função continua essencial. Mas as políticas públicas colocam outras questões diante de nossas instituições. Antecipar riscos antes que produzam prejuízos, utilizar o conhecimento gerado pelas auditorias para aprimorar ações futuras e verificar se os recursos públicos estão alcançando os resultados esperados também fazem parte desse debate.

Essas questões estão diretamente ligadas ao trabalho do Instituto Rui Barbosa. Uma de nossas responsabilidades é promover a produção e o compartilhamento de conhecimento no Sistema de Tribunais de Contas. Uma experiência que mostra resultados, mas também revela desafios, merece ser compartilhada. Não porque seja um modelo a ser simplesmente replicado. Mato Grosso do Sul tem sua realidade, seus municípios e suas escolhas. Conhecer o processo e os desafios enfrentados permite que outras instituições façam suas próprias perguntas e encontrem respostas adequadas aos seus contextos.

Por isso, não vejo este livro como o fim de um processo. A aprovação dos planos é um marco, mas é também o início de uma fase ainda mais complexa. Haverá recursos suficientes para cumprir os objetivos? As ações terão efeito na vida das crianças? O monitoramento permitirá reconhecer os avanços e apontar onde ainda é preciso agir?

A primeira infância nos convida a refletir sobre o tempo e sobre a responsabilidade das instituições. Governos operam por exercícios financeiros, planos plurianuais e mandatos. A infância, no entanto, acontece a cada dia. Talvez esteja aí um dos grandes desafios para o controle externo: produzir informações que ajudem a administração pública, no âmbito das competências de cada ente, a transformar normas legais em direitos vividos. Afinal, enquanto o governo planeja, orça, executa e fiscaliza, uma criança cresce.

Inaldo da Paixão Santos Araújo

Presidente do Instituto Rui Barbosa e Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA)


1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

SUMÁRIO

15 **Introdução**

O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO NO PROGRAMA INTEGRADO PELA GARANTIA DOS DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO TCE-MS
Célio Lima de Oliveira

29 **Capítulo 1**

COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: COMO O TCE-MS TRANSFORMOU O PROGRAMA INTEGRADO PELA GARANTIA DOS DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA EM REFERÊNCIA NACIONAL
Alexsandra Oliveira

53 **Capítulo 2**

O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO NO PROGRAMA INTEGRADO PELA GARANTIA DOS DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO TCE-MS
Eduardo dos Santos Dionizio, André Puccinelli Júnior

73 **Capítulo 3**

O PLANEJAMENTO PARA A ELABORAÇÃO DO PMPI
Sandra Rose Rodrigues Cruz

93 **Capítulo 4**

A CAPACITAÇÃO COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO: A TRILHA PEDAGÓGICA DO TCE-MS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA
Sandra Rose Rodrigues Cruz

107 **Capítulo 5**

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA E SUA EFETIVIDADE – A EXPERIÊNCIA EXITOSA DO TCE-MS
Eduardo dos Santos Dionizio e Flávia Pierin Freitas Buchara

125 **Capítulo 6**

A DISSEMINAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DO TCE-MS
Eduardo dos Santos Dionizio, Flávia Pierin Freitas Buchara, Alexsandra Oliveira e Sandra Rose Rodrigues Cruz

145 **Capítulo 7**

O DIÁLOGO COM O GESTOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Jerson Domingos

157 **Capítulo 8**

PRIMEIRA INFÂNCIA EM FOCO: BOAS PRÁTICAS DO TCE-MS PARA GERAR RESULTADOS NAS FISCALIZAÇÕES VOLTADAS À PRIMEIRA INFÂNCIA
Valéria Saes Cominale Lins, Jaqueline Martins Corrêa

177 **Capítulo 9**

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA PRIMEIRA INFÂNCIA SOB A PERSPECTIVA DO CONTROLE EXTERNO: UMA ABORDAGEM BASEADA EM INDICADORES NO ÂMBITO DO TCE-MS
Valéria Saes Cominale Lins, João Carlos de Assumpção Filho, Cilmara Bortoleto Del Rio Ayache

197 **Capítulo 10**

O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA
Elizabete Anache, Débora Maria de Souza Paulino, Sandra Rose Rodrigues Cruz, Vera Aparecida Cardoso Bogalho Frost Vieira

239 **Capítulo 11**

O USO DE IA EM AUDITORIAS: CONFRONTO ENTRE OS PMPIs E OS PPAs DOS MUNICÍPIOS
João Carlos de Assumpção Filho, Marco Aurélio Gonzalez Chaves

255 **Capítulo 12**

OFICINA TÉCNICA PMPI E PPA – O ÊXITO DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO TCE-MS NA INTEGRAÇÃO ENTRE PMPI E O PPA
Flávia Pierin Freitas Buchara

277 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRÓXIMOS PASSOS
Célio Lima de Oliveira

INTRODUÇÃO

O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO NO PROGRAMA INTEGRADO PELA GARANTIA DOS DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO TCE-MS

Célio Lima de Oliveira[1]

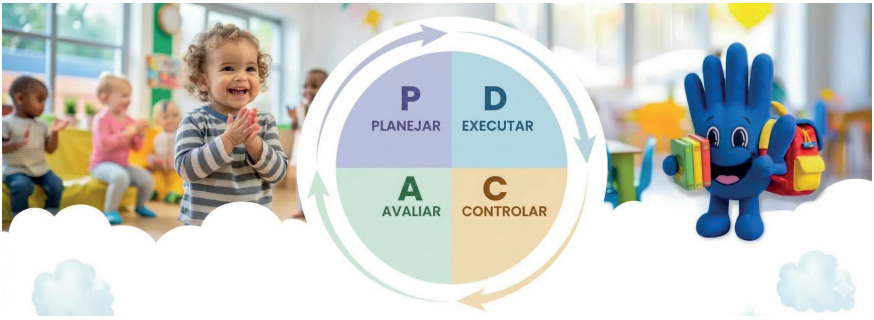
Sumário: 1 Abordagem inicial. 2 Contexto histórico. 3 Diferença entre PDCA e outras metodologias. 4 As etapas do ciclo PDCA. 5 A utilização do ciclo PDCA como indutor de políticas públicas na atuação do TCE-MS na garantia dos direitos da primeira infância. 6 Considerações finais. Referências.

1. Abordagem inicial

A atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) na área da Primeira Infância exemplifica a transição de um controle externo meramente formal para um controle de resultados e indutor de políticas públicas. Diante de um *wicked problem* (problema complexo), que envolve saúde, educação, lazer e assistência, o Tribunal adotou uma visão sistêmica. O ciclo PDCA (Planejar, Executar, Controlar e Avaliar) serve como a espinha dorsal dessa estratégia, garantindo que o direito da criança deixe de ser uma abstração jurídica para se tornar uma realidade orçamentária e física nos 79 municípios do Estado.

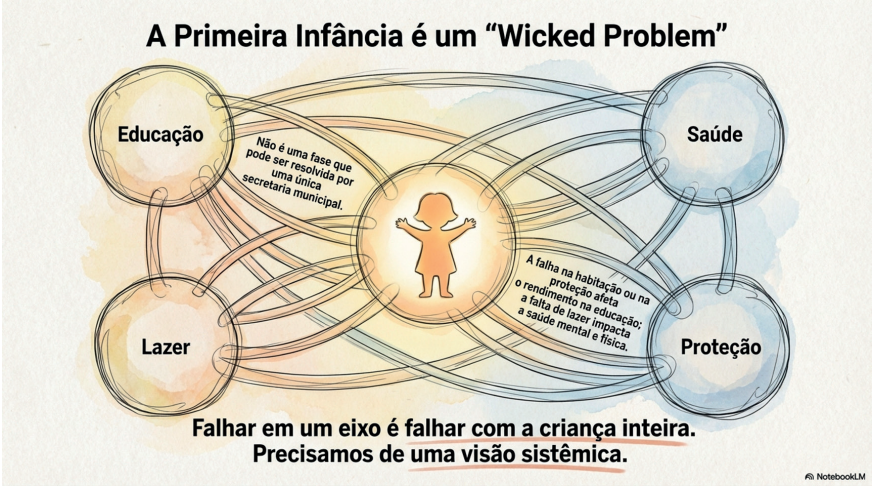
1 Mestre em Economia e Ciências Contábeis. Pós-graduado em Direito Privado, Auditoria, Perícia e Controladoria e em Advocacia Tributária. Graduado em Ciências Contábeis e Direito. Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Coordenador-geral do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS. Coordenador da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços (CIBS).

Figura 1 – O ciclo PDCA



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

Figura 2 – Visão sistêmica da primeira infância



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

2. Contexto histórico

O ciclo PDCA, também conhecido como Método de Melhorias, é uma metodologia de gestão utilizada para o controle e o aprimoramento contínuo de processos. Sua origem remonta à década de 1930, quando foi desenvolvido pelo estatístico americano Walter A. Shewhart como um ciclo de controle estatístico. Shewhart conferiu um caráter científico à gestão da qualidade com a publicação de sua obra em 1931, *Economic control of quality of manufactured product*.

Entretanto, a popularização global da ferramenta ocorreu na década de 1950, por meio de W. Edwards Deming. Deming aplicou e aprimorou os conceitos de Shewhart no Japão pós-Segunda Guerra Mundial, integrando-os à gestão de processos para auxiliar na tomada de decisões e no alcance de metas. Em reconhecimento ao criador, Deming referia-se ao método como o "ciclo PDCA de Shewhart", embora hoje seja amplamente chamado de ciclo de Deming.

Atualmente, o método é valorizado por sua fácil aplicabilidade em diversas áreas do conhecimento e pela sua capacidade de garantir que os resultados planejados sejam efetivamente atingidos. O termo "método" deriva da junção das palavras gregas *Meta* (além de) e *hodos* (caminho), significando "caminho para a meta". Portanto, o PDCA é, em sua essência, o roteiro estratégico para que uma organização alcance seus objetivos.

3. Diferença entre PDCA e outras metodologias

Embora o PDCA seja o método mais conhecido, existem outras abordagens que complementam ou se diferenciam dele em escopo e aplicação:

- **PDSA (*Plan*, *Do*, *Study*, *Act*):** proposto pelo próprio Deming entre as décadas de 1980 e 1990, o PDSA substitui o *check* (verificar) por *study* (estudar). A mudança enfatiza a necessidade de uma reflexão mais profunda sobre o aprendizado gerado pelos dados, em vez de apenas uma comparação numérica.
- **MASP (Metodologia de Análise e Solução de Problemas):** é o PDCA estruturado em oito etapas detalhadas (identificação, observação, análise, plano de ação, ação, verificação, padronização e conclusão). É frequentemente utilizado para tratar processos críticos com problemas crônicos.
- **DMAIC (*Define*, *Measure*, *Analyze*, *Improve*, *Control*):** utilizado principalmente em sistemas *Lean Six Sigma*, o DMAIC foca na prevenção de falhas e utiliza conceitos estatísticos mais complexos. Enquanto o PDCA é mais voltado para a rotina operacional, o DMAIC é frequentemente conduzido por consultores especializados.
- **8D (Oito Disciplinas):** foca em fornecer respostas rápidas e efetivas a problemas, com ênfase na contenção imediata e na prevenção da reincidência.

- ***Design Thinking*:** diferente do PDCA, que foca na otimização de processos existentes, o *Design Thinking* é voltado para a resolução criativa de problemas com foco na experiência do usuário e inovação.
- **A3:** uma forma visual de estruturar análises e soluções em uma única folha de papel, servindo como uma visão geral que pode, inclusive, utilizar o PDCA como base.

Além dessas, ferramentas de apoio como o 5S (organização e disciplina) e o 5W2H (plano de ação) são frequentemente integradas às fases do PDCA para aumentar sua eficácia operacional.

4. As etapas do ciclo PDCA

O PDCA é composto por quatro fases sequenciais e cíclicas que formam a base do gerenciamento da rotina e da melhoria. Para que o ciclo seja eficaz, todas as fases devem ser executadas sem supressões.

P (*Plan*) – Planejar

Essa é a fase inicial e a mais estratégica, em que se estabelecem os objetivos, as metas e os métodos para alcançá-los. O planejamento eficaz exige uma análise profunda do processo, incluindo:

- **Identificação do problema:** definição clara do que deve ser melhorado.
- **Análise do fenômeno e das causas:** investigação dos fatos, dados e da "causa-raiz" das falhas.
- **Elaboração do plano de ação:** definição de metas e procedimentos que garantirão a execução eficiente.

D (*Do*) – Executar

Nessa etapa, o plano de ação é implementado. O sucesso dessa fase depende diretamente da educação e do treinamento das pessoas envolvidas, garantindo que sejam competentes para executar as atividades conforme o planejado. Durante a execução, é fundamental realizar o registro de dados para análise posterior.

C (*Check*) – Controlar

Consiste em monitorar, medir e avaliar os resultados da execução em relação às metas e requisitos estabelecidos no planejamento. Nessa fase, identifica-se se houve desvios entre o previsto e o realizado. A verificação deve ser contínua e pode utilizar ferramentas como auditorias internas e monitoramento de índices de produtividade.

A (*Act*) – Avaliar

A fase final do ciclo envolve a tomada de ações corretivas caso as metas não tenham sido atingidas, ou a padronização dos procedimentos caso o plano tenha obtido sucesso. Se o problema persistir, inicia-se um novo ciclo para descobrir a causa da falha e definir novos métodos.

Figura 3 – O Ciclo PDCA como metodologia sequencial



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

5. A utilização do ciclo PDCA como indutor de políticas públicas na atuação do TCE-MS na garantia dos direitos da primeira infância

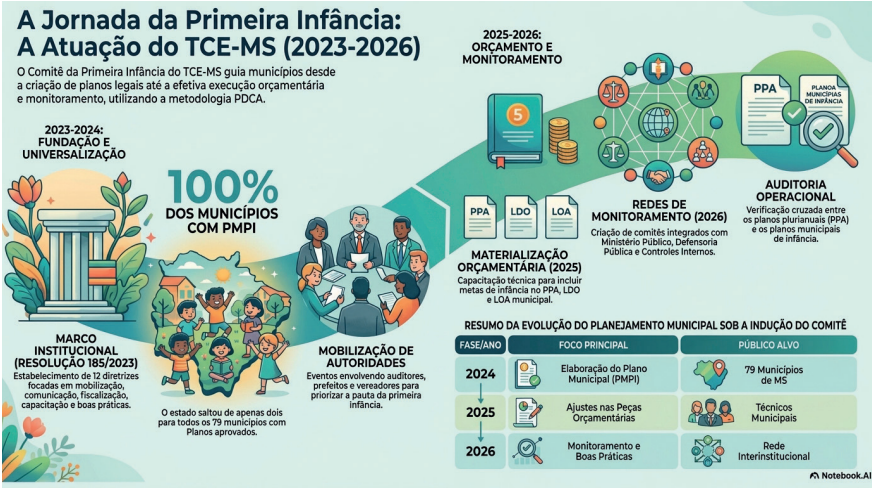
A atuação do TCE-MS transcende a fiscalização contábil tradicional, adotando uma visão sistêmica para enfrentar os *wicked problems*, como a vulnerabilidade na

primeira infância. A estratégia central é a organização de um sistema de planejamento e acompanhamento que garanta que o direito saia do papel e chegue à "cidade real".

O ciclo PDCA pode ser aplicado como técnica na implementação de qualquer política pública. O Comitê da Primeira Infância utilizou essa técnica no planejamento das suas ações para efetivação dos objetivos previstos na resolução que constituiu o colegiado.

Ao longo de três anos (2023-2026), as ações do Comitê modificaram o processo de atuação dos órgãos de controle, bem como das entidades que atuam em prol da primeira infância no âmbito dos municípios sul-mato-grossenses, cujos resultados foram sintetizados nas ações discriminadas a seguir, consolidadas por cada etapa do PDCA.

Figura 4 – A atuação do TCE-MS (2023-2026)



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

5.1. P (*Plan* – Planejar): o alinhamento estratégico (PMPI e PPA)

Nesta fase, o TCE-MS atuou na "preparação da estrada", garantindo que os municípios tivessem a base legal necessária.

- **A base legal:** orientação para que 100% dos municípios de Mato Grosso do Sul elaborassem e aprovassem seus Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI) por lei nas câmaras municipais. Em 2024, prestigiou-se a fase de planejamento por meio dos procedimentos para elaboração dos PMPIs. O Comitê acompanhou as Comissões de elaboração dos PMPIs,

com vistas a prestigiar a qualidade e uniformidade dos planos elaborados. Com o trabalho do Comitê, da situação de apenas dois municípios com PMPIs elaborados até o ano de 2023, o Estado de Mato Grosso do Sul conta atualmente com a totalidade dos seus municípios com planos aprovados pelo legislativo municipal.

- **Escuta ativa:** o planejamento incluiu a oitiva de crianças para identificar demandas reais, como praças e áreas de lazer, em vez de termos técnicos genéricos. Esse procedimento foi sugerido como uma das etapas a serem realizadas quando da elaboração dos planos municipais da primeira infância.
- **Integração orçamentária:** o desafio de garantir que as metas do PMPI fossem incluídas no **PPA (Plano Plurianual)** 2026-2029, transformando intenções em previsão orçamentária.

No ano de 2025, o Comitê priorizou a orientação dos técnicos dos 79 municípios, tendo por objetivo a elaboração correta dos PPAs de acordo com o Manual Técnico Orçamentário e demais obras literárias de referência. Procurou-se também ajudar os municípios a inserir nessa peça orçamentária as ações previstas nos respectivos PMPIs.

5.2. D (*Do* – Executar): a implementação e capacitação da rede

O "fazer" no modelo do TCE-MS foca na capacitação técnica e no fornecimento de ferramentas para os jurisdicionados.

- **Capacitação em rede:** O Tribunal capacitou não apenas gestores, mas uma coalizão interinstitucional, incluindo promotores de justiça, defensores públicos, vereadores e controladores internos. Como consequência, procurou-se fortalecer a rede protetiva das políticas públicas em prol das crianças no Estado de Mato Grosso do Sul.
- **Módulo de orçamento (e-Sfinge):** desenvolvimento de um módulo técnico no sistema de prestação de contas para que os municípios consigam enviar o PPA na forma de dados estruturados, cujas informações possam viabilizar uma análise mais detalhada das ações, a exemplo das metas físicas e financeiras planejadas para o período de quatro anos.
- **Orientação Técnica (OTJ):** uso de Orientações Técnicas ao Jurisdicionado para fornecer um roteiro seguro de execução das atividades. Para tanto,

orientações técnicas referentes à elaboração dos PMPIs, dos PPAs e da atuação dos Comitês de Monitoramento foram utilizadas como facilitadores da atuação das comissões responsáveis por cada uma dessas etapas.

Figura 5 – Ecossistema de monitoramento



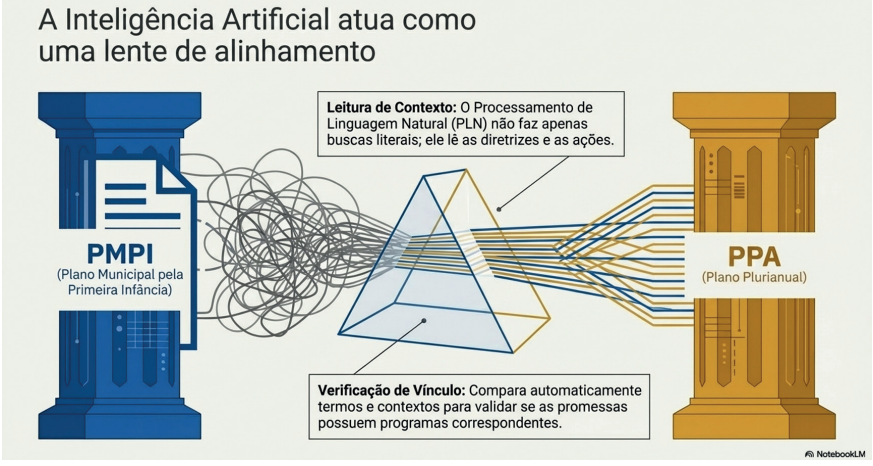
Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

5.3. C (*Check* – Controlar): monitoramento e auditoria assistida por inteligência artificial

A fase de verificação é aquela em que o TCE-MS exerce sua função de controle de forma inovadora e concomitante.

- **Comitês Municipais de Monitoramento:** instalação de 79 comitês nos municípios (criados por decreto) para acompanhar a execução mensal das metas (atingindo 100% dos municípios). Além de proporcionar capacitações aos seus integrantes, o TCE-MS elaborou um guia contendo instruções de como esses colegiados podem acompanhar as ações voltadas à primeira infância que estejam previstas nos instrumentos de planejamento dos seus municípios.
- **Uso de inteligência artificial:** emprego de Processamento de Linguagem Natural (PLN) para realizar auditorias operacionais que cruzam o PMPI com o PPA, identificando “metas órfãs” (metas planejadas, mas sem recurso previsto).

Figura 6 – O uso de inteligência artificial



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

- **Ferramentas de controle:** uso do Quadro de Apoio ao Planejamento Orçamentário, Mapa do Monitoramento para Avaliação do PMPI e Relatório de Monitoramento da Execução das Ações do PMPI para rastrear o *status* de cada ação (por exemplo, se o piso emborrachado da praça foi licitado e comprado). Essas ferramentas foram consolidadas num guia com vistas a facilitar a atuação dos Comitês de Monitoramento. Realizou-se também um evento para apresentação de boas práticas, envolvendo representantes de todos os Comitês.

Figura 7 – Ferramentas de controle do Comitê de Monitoramento



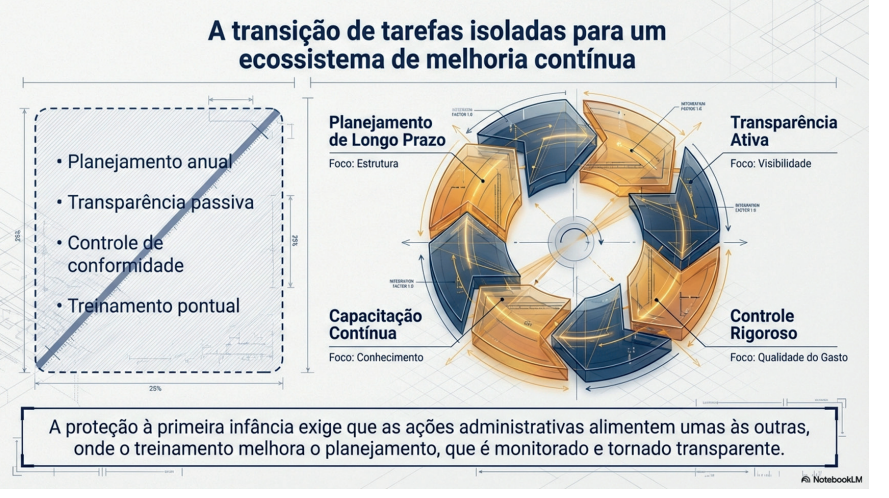
Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

5.4. A (*Act* – Avaliar): a tomada de decisão e governança contínua

O ciclo se fecha com a correção de rumos e o fortalecimento da transparência.

- **Ajustes no ciclo:** a partir dos dados colhidos no monitoramento de 2026, o Tribunal induzirá os gestores a revisarem seus PPAs e PMPIs em 2027 para corrigir falhas de execução.
- **Portal da Primeira Infância:** consolidação de um repositório de dados que serve como "escudo" para o futuro, permitindo que a sociedade e órgãos de controle exijam resultados reais baseados em transparência ativa.
- **Legado de governança:** transição de tarefas isoladas para um ecossistema de melhoria contínua, em que o controle rigoroso alimenta o novo ciclo de planejamento.

Figura 8 – Ecossistema de melhoria contínua



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

6. Considerações finais

O ciclo PDCA é mais do que uma simples ferramenta; é uma filosofia de melhoria contínua (Kaizen). Ao elevar o processo a um novo patamar de qualidade a cada rotação, ele transforma problemas em oportunidades de aprendizado e inovação.

Sua implementação correta proporciona ganhos em agilidade, produtividade e redução de custos, além de integrar gestores e colaboradores na responsabilidade pela qualidade. Entretanto, é vital evitar o erro de “fazer sem planejar” ou “planejar e não checar”. O PDCA deve rodar continuamente: ao final de um ciclo, inicia-se imediatamente o próximo, garantindo que a organização nunca pare de evoluir.

A aplicação do PDCA no TCE-MS demonstra que os Tribunais de Contas modernos devem atuar como centros de inteligência e indução. Ao organizar o sistema de planejamento, capacitar a rede, auditar com o uso de tecnologia e orientar para a correção de rumos, o TCE-MS garante que o orçamento público cumpra sua função social mais nobre: proteger quem mais precisa no início da vida.

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento**: MTO 2025. Brasília, DF: SOF, 2025. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2025. Acesso em: 13 maio 2026.

DEMING, W. Edwards. **Some theory of sampling**. New York: John Wiley & Sons, 1950.

DEMING, W. Edwards. **Elementary principles of the statistical control of quality**: a series of lectures in Tokyo, 1950. Tokyo: Nippon Kagaku Gijutsu Renmei (JUSE), 1950.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE-MS). **Resolução n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCE-MS. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://sip-barramento.tce.ms.gov.br/public/Links/resolucao185pdfb54209.pdf. Acesso em: 10 jul. 2026.

OLIVEIRA, Célio Lima de; CABRAL, Dafne Reichel (org.). **Ações integradas para a garantia dos direitos da primeira infância**: do planejamento ao controle. Curitiba: Íthala, 2024.

SHEWHART, Walter A. **Economic control of quality of manufactured product**. Nova York: D. Van Nostrand Company, 1931.

PLANEJAR



Capítulo 1

COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: COMO O TCE-MS TRANSFORMOU O PROGRAMA INTEGRADO PELA GARANTIA DOS DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA EM REFERÊNCIA NACIONAL

Alexsandra Oliveira[1]

Sumário: 1 Introdução: da experiência pessoal à causa pública. 2 *Branding* aplicado ao setor público: a metodologia "É, Faz e Fala". 3 Eventos de sensibilização. 4 Comunicação externa: prefeitos e gestores como protagonistas da mudança. 5 Portal e Painel: tecnologia como linguagem e prova de compromisso. 6 Resultados, reconhecimento e lições da experiência. 7 Considerações finais: comunicar para garantir direitos. Referências

1. Introdução: da experiência pessoal à causa pública

O Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância nasce, inicialmente, como resposta a uma agenda nacional: a recomendação do Conselho Nacional de Justiça vinculada ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, que conclama instituições do sistema de justiça e órgãos de controle a assumirem papel ativo na consolidação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016). A consolidação do direito à primeira infância como prioridade absoluta no Brasil, especialmente após o Marco Legal da Primeira Infância, exige mais do que boas normas: requer capacidade de mobilizar instituições, gestores e sociedade em torno de uma agenda comum.

1 Especialista em Imagem e Som pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e em *Branding* Aplicado pela Agência Laje – Rio de Janeiro. Atualmente, está cursando Rhetoric: The Art of Persuasive Writing and Public Speaking pela HarvardX - edx. Chefe da Secretaria de Comunicação Institucional do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Ao receber essa provocação, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) não se limitou a aderir formalmente ao pacto; decidiu estruturar um programa próprio, ajustado às especificidades do Estado, como a presença de populações indígenas, a realidade de fronteira e desigualdades regionais – e integrado ao seu mapa estratégico em vigor.

Esse movimento dialoga diretamente com o 3º Ciclo Estratégico (2021-2025) do TCE-MS, que define:

- Missão: exercer o controle externo com foco na efetividade da gestão pública e na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, contribuindo para a governança e a transparência;
- Visão (2025): ser um órgão de controle modelo, reconhecido pela governança, credibilidade e efetividade;
- Valores: Comprometimento, Integridade, Inovação, Sustentabilidade e Parceria/Relacionamento.

A construção do Programa e de suas estratégias de comunicação insere-se exatamente nesse horizonte: um Tribunal que quer ser modelo em governança e credibilidade, utilizando a comunicação como instrumento de inovação, transparência e parceria com os gestores públicos. A forma de comunicar a primeira infância, portanto, não é algo periférico, mas parte da própria estratégia institucional de se aproximar dos jurisdicionados e da sociedade, em linha com o valor de Parceria/Relacionamento.

Nesse sentido, a experiência do TCE-MS com o Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância demonstra que a dimensão comunicacional é tão estratégica quanto os instrumentos jurídicos e técnicos de controle.

Este capítulo discute como a comunicação estratégica foi estruturada e aplicada no âmbito do Programa, ajudando a fazer dele uma referência nacional. Essa construção não se deu de forma abstrata: ela foi criada a partir da intersecção entre uma experiência pessoal de vulnerabilidade e superação, a maternidade de um bebê prematuro de 31 semanas, em uma gravidez tardia aos 40 anos de idade e uma agenda institucional voltada a garantir que nenhuma criança dependa apenas da sorte ou das condições individuais de sua família para ter um início de vida digno.

Importa destacar que essa experiência foi vivida no âmbito da própria Comunicação do TCE-MS e inspirou, de maneira muito profunda, a forma de falar sobre a primeira infância. Ao vivenciar a prematuridade do filho, a profissional responsável

pela área experimentou na própria biografia aquilo que a literatura científica sobre desenvolvimento infantil afirma: os primeiros momentos de vida são decisivos e exigem cuidado intensivo, monitoramento e intervenção qualificada.

Ao trazer essa experiência para o campo institucional, o Programa a utiliza como exemplo emblemático de uma realidade vivida por muitas famílias, não como objeto de promoção individual. A narrativa biográfica aqui apresentada não tem, portanto, o propósito de personalizar uma política pública ou enaltecer agentes específicos, mas de ilustrar, a partir de um caso real, a vulnerabilidade e a urgência que marcam a primeiríssima infância. O foco permanece na atuação institucional do TCE-MS como indutor de política pública e nos resultados do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância.

Como lembra Jesús Martín-Barbero, a comunicação é o espaço em que "as sociedades se narram a si mesmas"[2]. Ao escolher narrar-se também pelo olhar de uma mãe diante da fragilidade de um bebê prematuro, o TCE-MS sinaliza que a primeira infância deixou de ser apenas um tema técnico para tornar-se eixo identitário da sua atuação.

O objetivo deste capítulo é mostrar como essa narrativa foi estrategicamente organizada por meio da metodologia de *branding* aplicado "É, Faz e Fala", desenvolvida por Ana Couto, somada a técnicas de *storytelling* inspiradas na Jornada do Herói, e como isso se materializou em ações, plataformas e discursos voltados a dois públicos centrais:

- o público interno (representantes de poderes e instituições, auditores de controle externo e equipes do TCE-MS); e
- o público externo (gestores municipais, Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e a sociedade).

A análise se apoia, ainda, na compreensão de que órgãos públicos também constroem marca e reputação institucional, e que essa marca influencia diretamente a adesão a políticas e programas. Como defende Jean-Noël Kapferer, "uma marca é, antes de tudo, um sistema de significados"[3], e isso vale também para marcas públicas: elas dizem ao mundo quem a instituição é e que tipo de compromisso assume.

2 MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

3 KAPFERER, Jean-Noël. **As marcas, capital da empresa**: criar e desenvolver marcas fortes. Porto Alegre: Bookman, 2003.

2. *Branding* aplicado ao setor público: a metodologia "É, Faz e Fala"

Tradicionalmente associadas ao setor privado, as metodologias de *branding* vêm sendo crescentemente adaptadas ao setor público para dar clareza de propósito, coerência e força simbólica às instituições e políticas. Joan Costa lembra que "toda organização comunica, queira ou não": a forma como age, se organiza e se apresenta ao mundo constrói, inevitavelmente, uma imagem pública[4].

No caso do TCE-MS, esse movimento de pensar o Programa como "marca pública" não acontece no vazio: ele se ancora, como vimos, em um planejamento estratégico formal, que, para o ciclo 2021–2025, está organizado em quatro pilares de atuação:

1. Inovação e Tecnologia
2. Controle e Sociedade
3. Relacionamento e Transparência
4. Governança e Sustentabilidade

As escolhas feitas na comunicação do Programa dialogam diretamente com esses pilares. Ao investir em um portal temático e em um painel de monitoramento em tempo real, por exemplo, o Tribunal concretiza o pilar de Inovação e Tecnologia. Ao priorizar uma comunicação próxima, colaborativa, com linguagem simples e humana, fortalece Relacionamento e Transparência. Ao posicionar o Programa como resposta à garantia de direitos das crianças, reforça Controle e Sociedade. E, ao tratar a primeira infância como base de políticas de longo prazo, soma-se ao pilar de Governança e Sustentabilidade.

Assim, a aplicação da metodologia "É, Faz e Fala" ao Programa de Primeira Infância não é um exercício isolado de comunicação: ela é instrumento para dar forma comunicacional a um planejamento estratégico já existente, aproximando a missão, a visão e os valores do TCE-MS da realidade concreta dos municípios e das crianças.

A metodologia proprietária "É, Faz e Fala", de Ana Couto, parte exatamente desse princípio: não há comunicação forte sem alinhamento entre identidade, prática e discurso. Nas palavras da própria autora, uma marca sólida é aquela em que "o que a organização é, faz e fala caminham juntos"[5]. Ao aplicá-la no contexto do Programa

4 COSTA, Joan. **A imagem da empresa**: comunicação institucional. São Paulo: Summus, 1995.

5 COUTO, Ana. *Branding*: é, faz, fala – como construir marcas fortes. Rio de Janeiro: Ana Couto *Branding*, [s.d].

Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, o TCE-MS tratou o Programa como uma "marca pública" com:

- um propósito claro ("É");
- um conjunto consistente de ações e entregas ("Faz");
- uma narrativa estruturada e coerente ("Fala").

2.1. O que o Programa "É": essência e propósito institucional

No nível do "É", trabalhou-se a essência do Programa: aquilo que o define, para além de projetos ou iniciativas pontuais. A síntese construída foi a de que o Programa é uma plataforma institucional do TCE-MS voltada a proteger e promover os direitos das crianças na primeira infância, com foco especialmente na primeiríssima infância (0 a 3 anos), por meio da indução, do monitoramento e da qualificação das políticas públicas municipais.

Essa essência está ancorada em três dimensões principais:

1. **A criança no centro** O Programa parte da lógica de que a criança é sujeito de direitos e que as políticas voltadas à primeira infância devem orientar as demais decisões orçamentárias, setoriais e de planejamento. Há aqui ressonância com a ideia de comunicação pública orientada pelo usuário: ainda que as crianças não estejam diretamente presentes nos espaços de decisão, elas são o "público central" em nome de quem se comunica e age.
2. **Equidade e prioridade real** Ao enfatizar a primeiríssima infância e situações de vulnerabilidade (prematuridade, pobreza, ausência de serviços, violências), o Programa incorpora um compromisso com a equidade. Reconhece-se que, sem políticas específicas e bem implementadas logo no início da vida, a desigualdade tende a se cristalizar e reproduzir-se ao longo de gerações.
3. **Controle com cuidado** O TCE-MS se posiciona não apenas como órgão fiscalizador, mas como indutor de políticas e parceiro dos municípios, numa perspectiva de *accountability* responsiva: orientar, prevenir, apoiar, controlar e não apenas sancionar após o dano. Essa escolha tem forte implicação comunicacional: modifica o tom, a linguagem e a forma de se dirigir aos gestores.

Essa essência se conecta diretamente à narrativa da maternidade tardia e da prematuridade vivida pela chefe do setor de Comunicação do TCE-MS, Alexsandra Oliveira. Aos 40 anos, diante de um bebê que chega antes da hora e exige cuidados intensivos, experimenta-se, no plano individual, a urgência do que o Programa busca, no plano coletivo: garantir que toda criança, especialmente na primeiríssima infância, tenha o cuidado de que necessita.

Paul Ricoeur nos lembra que "é pela narrativa que o tempo humano se torna tempo compreendido"[6]. Ao narrar essa experiência no espaço institucional, ela permite que o tempo da UTI neonatal, das incertezas e do cuidado extremo se conecte ao tempo da gestão pública, dos planos, leis e indicadores, traduzindo em emoção aquilo que, de outro modo, poderia ser apenas um conjunto de obrigações formais.

2.2. O que o Programa "Faz": ações, ferramentas, logo e entregas

No nível do "Faz", a questão central foi garantir que a essência e o propósito do Programa se materializassem em ações concretas, visíveis e verificáveis, o que na linguagem de *branding* significa reduzir o "*gap*" entre discurso e prática.

Entre as principais entregas e instrumentos, destacam-se:

- **Portal da Primeira Infância do TCE-MS,** reúne informações sobre a primeira infância, *links* para cursos, materiais de apoio, normativos, notícias e conteúdos voltados a gestores, conselheiros, à imprensa e à sociedade;
- **Painel de monitoramento em tempo real**, permitindo acompanhar a situação dos 79 municípios quanto à elaboração dos Planos Municipais da Primeira Infância e à criação e funcionamento dos Comitês de Monitoramento;
- **Inserção da pauta da primeira infância nas rotinas de fiscalização**, com critérios e indicadores incorporados ao planejamento, às auditorias e às recomendações do Tribunal;
- **Mobilização e apoio técnico aos municípios**, por meio de eventos, encontros, orientações e comunicação direta com prefeitos e equipes técnicas;
- **Articulação com redes e especialistas**, em primeira infância, alinhando o Programa às melhores evidências e práticas nacionais.

6 RICOEUR, Paul. **Tempo e narrativa – Tomo 1**. Campinas: Papirus, 1994.

Um elemento simbólico importante desse "Faz" é a criação de uma identidade visual específica para o Programa: a logo da mãozinha azul, um personagem gráfico simpático, com traços infantis, que se tornou o emblema da iniciativa.

Cada um dos cinco dedos da mão representa uma dimensão estruturante do Programa:

1. **Comunicação**: estratégia de comunicação do Programa, o diálogo contínuo com públicos internos e externos, bem como a difusão de informações qualificadas sobre a primeira infância;
2. **Mobilização**: o esforço de engajar gestores, conselhos, sociedade civil e equipes técnicas em torno da causa;
3. **Capacitação**: a oferta de formação e apoio técnico para que municípios e equipes do Tribunal possam atuar com mais qualidade;
4. **Fiscalização**: o exercício das competências constitucionais do TCE-MS para acompanhar, avaliar e induzir políticas voltadas à primeira infância;
5. **Boas práticas**: a identificação, sistematização e difusão de experiências bem-sucedidas nos municípios.

A escolha da mão não é casual: ela remete ao gesto de cuidado, proteção e acolhimento e, ao mesmo tempo, sugere ação, "colocar a mão na massa", representando a união de esforços necessários para garantir direitos na primeira infância. Na perspectiva de Aaker, marcas fortes são aquelas que conseguem condensar, em símbolos simples, significados complexos[7]. A mãozinha azul cumpre esse papel, sobretudo ao dialogar diretamente com crianças, famílias e gestores, tornando o Programa reconhecível e próximo. E sintetiza também a ideia de que o TCE-MS:

- inova ao adotar uma linguagem visual afetiva, próxima de um tema sensível;
- comunica transparência ao tornar público como cada dimensão atua;
- reforça a parceria com os jurisdicionados ao sinalizar que a implementação das políticas para a primeira infância será apoiada, acompanhada e reconhecida.

7 AAEKER, David A. **Construindo marcas fortes**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

2.3. Como o Programa "Fala": narrativa, linguagem e *storytelling*

A técnica da Jornada do Herói, sistematizada por Joseph Campbell[8] e difundida em comunicação e *storytelling*, mostra que histórias mobilizam quando apresentam um protagonista, um chamado, desafios, aliados e transformação.

Ao trazer uma experiência pessoal para o centro da comunicação do Programa, utilizando a técnica de *storytelling,* especialmente a Jornada do Herói, o TCE-MS deixa de apenas informar sobre ações e passa a elevar o nível de consciência dos públicos, criando identificação profunda, empatia e senso de urgência e responsabilidade. A história pessoal não é um adorno, mas o "fio narrativo" que conecta dados, normas e indicadores à vida real das crianças, tornando possível a conexão humana necessária para mobilizar pessoas, instituições, sociedade e imprensa em torno da primeira infância.

No Programa, essa estrutura é aplicada em duas camadas articuladas:

1. **Camada pessoal**

   A jornada de uma mulher que, aos 40 anos, vivencia o nascimento prematuro e o risco de morte do filho, com todas as incertezas e exigências de cuidado intensivo. O "chamado" é inesperado, as "provações" são o medo, a fragilidade, a dependência de uma rede de apoio qualificada. A transformação é a compreensão profunda de que intervenções oportunas nos primeiros momentos definem trajetórias de vida.

2. **Camada institucional e coletiva**

   A jornada do próprio TCE-MS e dos 79 municípios: o "chamado" é a realidade das crianças do Estado e o Marco Legal da Primeira Infância; as "provações" são a baixa prioridade histórica, a insuficiência de estrutura e recursos, a desarticulação entre políticas; os "aliados" são o Programa, a logo da mãozinha azul, o painel de monitoramento, as equipes técnicas e as redes de parceiros; a "transformação" é a construção de uma institucionalidade que assume a primeira infância como eixo estratégico.

Chip e Dan Heath, ao tratar de ideias que permanecem ("*sticky ideas*"), indicam seis elementos fundamentais: simplicidade, surpresa, concretude, credibilidade, emoção

8 CAMPBELL, Joseph. **O herói de mil faces**. São Paulo: Cultrix, 2007

e história[9]. A comunicação do Programa combina esses elementos ao transformar um conceito que poderia soar abstrato ("primeira infância") em algo simples (uma mão e uma criança), concreto (planos, comitês, indicadores), credível (dados e marcos legais), emocional (histórias reais) e narrativo (jornadas de superação e compromisso).

3. Eventos de sensibilização

3.1. Evento de sensibilização interna: voltar à própria infância para compreender a política pública

Para apresentar o Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância ao público interno, a Comunicação Institucional do TCE-MS concebeu um evento cuidadosamente pensado para reconectar os servidores à própria infância, ativando os cinco sentidos. A recepção daquele dia foi simbólica: pipoca, algodão-doce, bambolê, elástico, pula-corda, amarelinha e trilha sonora que remetia às brincadeiras de antigamente criaram um ambiente de memória afetiva, leveza e encantamento, em contraste com o cotidiano normalmente técnico de um tribunal de contas. A amarelinha, adesivada no chão, foi pensada como um dispositivo semiótico central: cada casa fazia referência a uma das 12 diretrizes do Programa da Primeira Infância, tendo numa ponta o "terra/chão/inferno" como metáfora da situação atual, marcada por políticas públicas desestruturadas, e na outra ponta o "céu" como representação da mãozinha azul do Programa, imagem-síntese da situação ideal, em que os direitos das crianças de 0 a 6 anos são absolutamente garantidos.

Os cinco sentidos foram explorados de forma intencional para ampliar o impacto simbólico da experiência: na visão, as cores, os brinquedos e a própria amarelinha-diretrizes organizavam um cenário lúdico e, ao mesmo tempo, profundamente político; na audição, além da trilha sonora da infância, ecoava a Declaração Universal dos Direitos da Criança, conectando lembranças pessoais a marcos normativos internacionais; no olfato, um *spray* especialmente desenvolvido com um aroma acolhedor ajudava a produzir sensação de conforto e cuidado; no paladar, pipoca e algodão-doce remetiam às festas e aos encontros da infância; e, no tato, o contato com os brinquedos e o próprio ato de pular a amarelinha envolviam o corpo dos servidores na experiência. Dessa forma,

9 HEATH, Chip; Heath, Dan. I**deias que colam**: por que algumas ideias pegam e outras não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

o evento transformou o espaço institucional em um verdadeiro campo simbólico de sensibilização, no qual cada signo – visual, sonoro, olfativo, gustativo e tátil – trabalhava para preparar os servidores a compreender que o Programa não é apenas um conjunto de ações técnicas, mas uma resposta concreta à urgência de garantir, de forma integral, os direitos das crianças na primeira infância.

Figura 1 – Reconectar os servidores à própria infância



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

3.2. Auditores do TCE-MS conhecem o Programa pela Primeira Infância

Figura 2 – Narrativa da experiência de maternidade



Fonte: Acervo TCE-MS (2026)

Em um cenário representado pelo céu como metáfora de plenitude máxima, a chefe da Comunicação narrou sua experiência de maternidade tardia e da prematuridade do filho, conduzindo os servidores da lembrança pessoal de suas infâncias para a realidade concreta das políticas públicas: falta de leitos de UTI neonatal, disputas por vagas, desigualdades de acesso. Ao utilizar a técnica de *storytelling* da Jornada do Herói, estruturou uma narrativa em que:

- o "chamado" é o nascimento prematuro;
- as "provações" são o risco, a angústia, a espera;
- os "aliados" são a equipe de saúde, a família, o conhecimento especializado;
- a "transformação" é a consciência de que a ação certa, no tempo certo, muda destinos e salva vidas.

Essa narrativa pessoal, ancorada em um ambiente cuidadosamente construído para evocar a infância, operou como um poderoso dispositivo de significação. À luz da semiótica de Charles Sanders Peirce[10], o que se criou ali foi um complexo de signos: os objetos lúdicos, as músicas, a fala emocionada, os dados sobre prematuridade e leitos de UTI, tudo funcionando como *representamen* ("primeira impressão") de um mesmo objeto: a urgência da primeira infância como prioridade pública. Cada servidor, ao interpretar esse conjunto, produziu seus próprios interpretantes , novos significados sobre o papel do Tribunal, seu trabalho e sua responsabilidade diante das crianças. A palestra completa, na qual essa experiência é apresentada aos servidores, está disponível em vídeo no canal oficial do TCE-MS[11].

Em outras palavras, o evento não apenas transmitiu informações; ele reorganizou o campo simbólico no qual os servidores compreendiam a primeira infância e o próprio TCE-MS. Como resultado, o impacto foi imediato e tangível: após o encontro, vários servidores do Tribunal se ofereceram voluntariamente para trabalhar no Programa, buscando formas de contribuir a partir de suas áreas de atuação. O que antes poderia ser percebido como "mais um projeto" passou a ser sentido como causa comum, compartilhada e significativa.

Sob essa perspectiva, a semiótica de Peirce ajuda a compreender por que esse evento se tornou um marco na história do Programa: ao mobilizar signos cuidadosamente

10 PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica**. Tradução: J. Teixeira Coelho Neto. São Paulo: Perspectiva, 2015.

11 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (TCE-MS). **A importância dos primeiros mil dias de vida**. YouTube, [s.d.]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=x9u3cd99CJE. Acesso em: 25 set. 2026.

escolhidos (brinquedos, músicas, histórias, dados, a própria mãozinha azul) e integrá-los em uma experiência comunicativa coerente, o TCE-MS conseguiu produzir um salto de consciência e engajamento. O sucesso do Programa, nesse ponto, está diretamente ligado à força simbólica dessa ação interna, que alinhou emoção, razão e missão institucional.

Figura 3 – Comunicação semiótica



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

3.3. Ressignificando o papel do auditor

Uma das estratégias centrais da comunicação interna foi reposicionar a figura do auditor. Em vez de apresentar a primeira infância como "mais um tema a ser fiscalizado", buscou-se um enquadramento diferente: o auditor como agente de proteção de direitos de quem não tem voz.

A metáfora da prematuridade,– vivida no âmbito da Comunicação Institucional, foi fundamental para isso. Ao aproximar a ideia da "UTI neonatal", em que cada indicador vital monitorado pode significar a diferença entre vida e morte, da "UTI das políticas públicas", em que o atraso na implementação de um plano ou na criação de um comitê pode significar oportunidades perdidas para centenas de crianças, a comunicação convida os auditores a reconhecerem o impacto concreto do seu trabalho.

Habermas lembra que a legitimidade das instituições modernas depende de processos comunicativos em que os atores sejam capazes de justificar racionalmente suas ações[12]. Ao conectar a pauta da primeira infância à proteção de direitos humanos fundamentais, a comunicação do Programa oferece uma justificativa ética forte para a priorização do tema nas rotinas de fiscalização.

A assinatura dos acordos de cooperação entre o TCE-MS, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (Assomasul) e a União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul (UCVMS), para o desenvolvimento do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, é também resultado direto de uma comunicação estratégica e mobilizadora. Ao apresentar o Programa de forma clara, humana e tecnicamente consistente, conectando-o ao Marco Legal e ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, a comunicação criou um campo simbólico comum entre as instituições: todas passaram a se ver como corresponsáveis por garantir os direitos das crianças de 0 a 6 anos.

3.4. Linguagem acessível, formação e sensibilização

Outro eixo da comunicação interna foi o uso de linguagem acessível e significativa, sem abrir mão da consistência técnica. Isso implicou:

- traduzir conceitos de primeira infância (como "janela de oportunidade dos primeiros 1.000 dias") em imagens e exemplos próximos do cotidiano;
- evitar jargões excessivamente especializados nas apresentações internas, substituindo expressões abstratas por formulações como "crianças reais por trás dos indicadores";
- integrar dados científicos (como evidências de que investimentos na primeira infância têm o maior retorno econômico e social de longo prazo) a exemplos concretos de políticas que funcionam.

A formação interna combinou momentos de capacitação técnica (normas, indicadores, procedimentos de fiscalização) com momentos de sensibilização (histórias, vídeos, depoimentos, dados sobre vulnerabilidades infantis). Essa combinação dialoga com a visão de que a comunicação organizacional eficaz precisa atuar nas dimensões cognitiva, afetiva e comportamental.

12 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

4. Comunicação externa: prefeitos e gestores como protagonistas da mudança

4.1. Narrativa de parceria e não de ameaça

Maria Helena Weber, ao tratar de comunicação pública, enfatiza que o Estado precisa "falar com" e não apenas "falar para" a sociedade[13]. Essa inversão ajuda a compreender a opção do TCE-MS: dirigir-se aos prefeitos e gestores não como meros destinatários de determinações, mas como parceiros na construção de uma política de Estado para a infância.

Nesse sentido, o lançamento oficial do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, em 4 de agosto de 2023, reuniu mais de 1.500 pessoas e foi pensado como um ato comunicacional voltado, sobretudo, à sensibilização dos prefeitos e gestores municipais das áreas da saúde, educação e assistência social dos 79 municípios de Mato Grosso do Sul e do governo do Estado, além de representantes do Poder Legislativo[14]. Mais do que apresentar um novo programa, o TCE-MS buscou construir, naquele momento, um campo simbólico compartilhado em que a primeira infância fosse percebida como prioridade de Estado, e não como um tema setorial ou passageiro. A forma como o evento foi organizado, a escolha das falas, dos dados, da identidade visual (a mãozinha azul) e dos parceiros presentes comunicava, em conjunto, uma mensagem clara: "a primeira infância é o eixo em torno do qual queremos pactuar a gestão pública nos próximos anos".

A cobertura jornalística destacou o caráter pioneiro da iniciativa no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros e reforçou que o Programa estava estruturado em cinco dimensões: fiscalização, capacitação, comunicação, mobilização e boas práticas, exatamente as mesmas representadas na logo da mãozinha azul, transformando um conceito complexo em uma imagem simples e memorável. À luz da semiótica de Charles Sanders Peirce, pode-se dizer que o lançamento produziu um complexo de signos: o cenário institucional, a presença das principais autoridades do sistema de justiça e do controle, os dados sobre a realidade da primeira infância, a narrativa da vulnerabilidade infantil e

13 WEBER, Maria Helena. **Comunicação e esfera pública**: teoria e prática da comunicação pública. Porto Alegre: UFRGS, [s.d.].

14 MONGENOT, Olga. TCE-MS consolida Programa da Primeira Infância com grandioso e emocionante evento de lançamento. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 4 ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7183/tce-ms-consolida-programa-da-primeira-infancia-com-grandioso-e-emocionante-evento-de-lancamento. Acesso em: 25 set. 2026.

a própria mãozinha azul funcionando como símbolos que passaram a representar, para os gestores, um novo compromisso compartilhado. Cada prefeito, ao interpretar esse conjunto, produziu seus próprios interpretantes: uma nova compreensão sobre a centralidade da criança nas decisões orçamentárias, de planejamento e de política pública.

As estratégias de comunicação utilizadas foram deliberadas e integradas. Na dimensão verbal, a linguagem técnica foi equilibrada com uma linguagem simples e humana, que falava de "vidas", "destinos", "oportunidades que não se repetem", permitindo que prefeitos e secretários se reconhecessem como protagonistas de uma mudança concreta na vida das crianças. Na dimensão visual e simbólica, a mãozinha azul, os materiais gráficos e o painel de monitoramento apresentados sinalizavam que havia um caminho, uma metodologia e ferramentas disponíveis, reduzindo a resistência e o medo tradicionalmente associados à atuação de um órgão de controle. Como lembra Joan Costa, "toda organização comunica, queira ou não"[15]; aqui, o TCE-MS escolheu comunicar parceria, apoio e corresponsabilidade, sem abrir mão da seriedade do controle.

O efeito dessa comunicação estratégica pode ser medido não apenas pelas falas públicas dos dirigentes, que passaram a se referir à primeira infância como "prioridade absoluta", mas também pela adesão prática: prefeitos e equipes técnicas se comprometeram a elaborar planos municipais pela primeira infância, instituir comitês de monitoramento e participar ativamente das capacitações. A assinatura de acordos de cooperação com o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Assomasul, durante o processo de implantação do Programa, é parte desse mesmo movimento: a comunicação não só divulgou o Programa, como criou um ambiente de confiança, senso de causa comum e legitimidade interinstitucional, condição indispensável para que gestores públicos se mobilizassem e assumissem a primeira infância como eixo de suas agendas.

4.2. "Heróis locais" e histórias de sucesso

O segundo ano do Programa foi marcado pela difusão de histórias de sucesso, dentro e fora do âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul. Um grande evento reuniu especialistas e gestores municipais para discutir políticas públicas para a primeira infância.

15 COSTA, ref. 4.

À época, a secretária de Educação de Vitória, no Espírito Santo, Juliana Roshner Vianna Tomiati, apresentou a experiência do município, ao lado de representantes de Alcinópolis e Campo Grande, de Mato Grosso do Sul, com foco na implementação de planos municipais e na intersetorialidade.

Seguindo a lógica do *storytelling*, foram destacadas narrativas em que:

- um município e um estado inicialmente com dificuldades mobilizam equipes e conselhos;
- elaboram e aprovam seus planos municipais pela primeira infância;
- instituem e passam a operar seus comitês de monitoramento;
- passam a ser vistos como referência regional.

Nessas narrativas, prefeitos e equipes foram apresentados como "heróis locais" que atenderam ao chamado da primeira infância e, apesar de limitações, decidiram priorizar as crianças. Esse tipo de comunicação tem dois efeitos:

1. **Inspiração e modelo**

   Outros gestores percebem que é possível avançar, mesmo em contextos de restrição, quando há decisão política e apoio técnico.

2. **Valorização simbólica**

   Prefeitos e equipes têm sua imagem pública fortalecida ao serem associados a uma agenda positiva, de futuro, o que aumenta o incentivo político para aderir ao Programa.

Essa estratégia dialoga com autores como Guy Debord e Manuel Castells, que mostram como a visibilidade e a narrativa pública influenciam diretamente o poder e a tomada de decisão em sociedades midiatizadas.

Outra importante ação foi o lançamento do livro *Ações integradas para a garantia dos direitos da primeira infância – do planejamento ao controle*, que representou um novo marco na estratégia de comunicação e mobilização do TCE-MS. Mais do que um registro institucional, a obra materializa, em linguagem acessível e tecnicamente rigorosa, o caminho percorrido: da sensibilização e do planejamento inicial à incorporação da primeira infância nas rotinas de controle, fiscalização, capacitação e indução de políticas públicas. O livro funciona como guia, memória e símbolo ao mesmo tempo: guia, porque oferece referências práticas e conceituais para gestores e equipes técnicas; memória, porque sistematiza a experiência construída coletivamente; e símbolo,

porque consolida, em forma de texto, o compromisso do Tribunal com uma agenda de longo prazo. Ao transformar o Programa em conhecimento compartilhado, o TCE-MS amplia o alcance da sua comunicação estratégica, reforça a credibilidade junto aos parceiros e dá mais um passo para consolidar a primeira infância como eixo permanente da governança pública em Mato Grosso do Sul.

Figura 4 – Capa do livro Ações integradas para a garantia dos direitos da primeira infância – do planejamento ao controle



Fonte: Editora Íthala (2025).

5. Portal e Painel: tecnologia como linguagem e prova de compromisso

A consolidação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância ganhou um reforço decisivo com o desenvolvimento de duas entregas que se

tornaram a “vitrine” pública da iniciativa: o Portal da Primeira Infância e o painel de monitoramento dos PMPIs. Juntos, eles traduzem em tecnologia aquilo que o Programa se propõe a fazer no plano simbólico e institucional: dar visibilidade, organizar informações, facilitar o acesso a conteúdos relevantes e permitir que gestores, órgãos parceiros, imprensa e sociedade acompanhem, de forma clara, a situação da primeira infância em Mato Grosso do Sul. Não se trata apenas de ferramentas digitais, mas de estratégias de comunicação e controle que materializam a prioridade dada às crianças de 0 a 6 anos.

5.1. Portal da Primeira Infância: *hub* de conteúdo e relacionamento

O Portal da Primeira Infância do TCE-MS cumpre múltiplas funções:

- organiza e disponibiliza informações relevantes de forma acessível;
- reforça visual e textualmente a identidade do Programa (cores, imagens, foco na criança, tom de linguagem);
- facilita o relacionamento com gestores, que encontram em um só lugar orientações, modelos, notícias e acesso ao painel.

Na perspectiva de *branding* público, o portal é a “casa digital” do Programa: é nele que a promessa institucional se apresenta, se explica e se renova. A forma como o conteúdo é organizado, a linguagem utilizada e a experiência do usuário comunicam, na prática, que o TCE-MS está disposto a facilitar a vida de quem trabalha na implementação das políticas para a primeira infância. A escolha foi pela usabilidade e foco no usuário, alinhada à ideia de comunicação pública voltada à solução de problemas e não apenas à divulgação de atos.

Sob a ótica da semiótica de Charles Sanders Peirce, o Painel pode ser compreendido como um sofisticado sistema de signos. Cada cor, marcador, barra ou indicador numérico representa um signo que remete a um objeto muito concreto – o estágio real de organização da política de primeira infância em um município – e produz interpretantes distintos em cada público que o lê: para um prefeito, pode significar urgência e necessidade de ação; para um conselheiro, pode significar argumento para incidência; para o próprio Tribunal, pode significar foco para ações de orientação ou fiscalização. A tecnologia, nesse sentido, funciona como linguagem estruturante: ela não apenas exibe dados, mas organiza a forma como esses dados são percebidos e incorpora a primeira infância à rotina decisória dos gestores.

5.2. O Portal da Primeira Infância como repositório de sentido e orientação

Como vimos, o Portal não apenas informa: ele orienta, educa e mobiliza. Ao disponibilizar conteúdos que traduzem conceitos complexos em linguagem simples e conectada à realidade municipal, a comunicação cumpre um papel essencial na elevação do nível de consciência sobre a primeira infância, reforçando o valor institucional de Parceria/Relacionamento e aproximando o TCE-MS do gestor que está "na ponta", lidando com decisões difíceis de orçamento e prioridade.

Ao organizar essas informações em mapas, gráficos e painéis sintéticos, o TCE-MS transforma o andamento do Programa em uma espécie de mapa de progresso da primeira infância no Estado. O que poderia ficar restrito a relatórios internos torna-se visível e inteligível para diferentes públicos, reforçando a ideia de que a primeira infância é prioridade e que há um caminho concreto, com etapas claramente definidas, a ser percorrido por cada município. Do ponto de vista da gestão, isso permite que prefeitos e equipes identifiquem gargalos, definam prioridades e se comparem com municípios em situação semelhante, estimulando uma dinâmica positiva de aprendizado e indução por pares.

5.3. Painel de monitoramento: dados que contam histórias

O painel de monitoramento é um exemplo de como dados podem ser narrativas. Ao apresentar visualmente o *status* dos municípios, o painel:

- conta a história de onde estávamos, onde estamos e para onde precisamos ir;
- revela desigualdades regionais e temáticas;
- permite acompanhar a "jornada" de cada município na implementação de políticas para a primeira infância.

Autores de data *storytelling*, como Cole Nussbaumer Knaflic, lembram que "números não falam por si"[16]. É preciso organizá-los em narrativas visuais que respondam a perguntas claras: onde estamos, o que falta, o que importa? O painel do Programa cumpre exatamente essa função: transforma a situação de cada município

16 KNAFLIC, Cole Nussbaumer. ***Storytelling* com dados**: um guia sobre visualização de dados para profissionais de negócios. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

em um capítulo da história coletiva de Mato Grosso do Sul, avançando na garantia dos direitos da primeira infância.

No Programa, isso se concretiza da seguinte forma:

- mapa do Estado: história territorial da infância;
- indicadores de planos e comitês: história institucional da adesão dos municípios;
- linha do tempo: história de progresso ou atraso.

Ao tornar essas histórias visíveis e compartilháveis, o TCE-MS reforça seu compromisso com a transparência e cria um ambiente comunicacional propício à ação.

5.4. O painel como ferramenta de sentido para o trabalho dos auditores de controle externo, parceiros do Plano de Primeira Infância e equipes

O painel de monitoramento também desempenhou um papel importante na comunicação com o público interno. Ao visualizar, em tempo real, o *status* de cada município em relação aos Planos de Primeira Infância e Comitês de Monitoramento, os auditores passaram a enxergar:

- a progressão do Programa ao longo do tempo;
- os gargalos regionais ou temáticos;
- o impacto direto de ações de orientação e fiscalização.

Do ponto de vista comunicacional, o painel oferece aos auditores, servidores e parceiros do PPI algo fundamental: um *feedback* visível de que o trabalho deles produz mudanças concretas. Isso fortalece a motivação e o compromisso com o Programa, reforçando a identidade do TCE-MS como instituição que não apenas aponta falhas, mas contribui para construir soluções.

6. Resultados, reconhecimento e lições da experiência

A repercussão nacional alcançada pelo Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância foi evidenciada em 10 de dezembro de 2024, quando a experiência do TCE-MS foi apresentada em reunião do Comitê Intersetorial da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, da Casa Civil da Presidência da República,

sendo destacada como referência para o Brasil. Na ocasião, o conselheiro substituto Célio Lima de Oliveira expôs o trabalho de orientação aos 79 municípios de Mato Grosso do Sul para a elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância, enfatizando o Portal de Monitoramento criado para acompanhar as etapas de construção e implementação desses planos, bem como a importância de inserir a pauta da primeira infância nos instrumentos orçamentários municipais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O reconhecimento vindo de atores federais e de especialistas em articulação intersetorial reforçou não apenas a qualidade técnica da metodologia adotada, mas também a força da comunicação estratégica que sustentou o Programa: ao transformar uma agenda complexa em narrativa clara, integrada e mobilizadora, o TCE-MS conseguiu produzir legitimidade, inspirar outras instituições e consolidar a primeira infância como um tema transversal de governança pública[17].

6.1. Resultados observáveis

Entre os resultados mais significativos, podem ser destacados:

- adesão dos 79 municípios ao Programa, com aumento no número de Planos Municipais da Primeira Infância em elaboração, discussão e aprovação;
- criação e ativação de Comitês de Monitoramento, fortalecendo instâncias locais de acompanhamento e participação;
- maior presença da temática da primeira infância na agenda de fiscalização do TCE-MS, com reflexos em relatórios, recomendações e decisões;
- reconhecimento do Programa em redes nacionais de Tribunais de Contas e instituições parceiras, como experiência inovadora de comunicação e indução de políticas.

É importante notar que esses resultados não podem ser atribuídos à comunicação de forma isolada, eles são fruto de um conjunto de esforços técnicos, jurídicos, políticos e administrativos. No entanto, sem a comunicação estruturada, é provável que o Programa tivesse menos adesão, menos engajamento e menor visibilidade, o que comprometeria seu alcance.

17 SOTHER, Tania. Trabalho com a primeira infância do TCE-MS é referência para o Brasil. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 11 dez. 2024. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7821/trabalho-com-a-primeira-infancia-do-tce-ms-e-referencia-para-o-brasil. Acesso em 4 maio 2026.

7. Considerações finais: comunicar para garantir direitos

A experiência do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância do TCE-MS mostra que **comunicar bem é parte de garantir direitos**. Ao alinhar o que o Programa é, o que faz e o que fala, e ao articular uma narrativa que vai da experiência vivida na Comunicação Institucional – uma gravidez aos 40 anos e o nascimento de um bebê prematuro de 31 semanas – à história coletiva de um Estado que decide priorizar suas crianças, o TCE-MS:

- fortalece o sentido do trabalho interno de seus auditores;
- mobiliza prefeitos e gestores como protagonistas de uma agenda de futuro;
- utiliza portais, painéis, identidade visual (a mãozinha azul) e histórias como ferramentas de transparência, engajamento e monitoramento;
- ajuda a tornar a primeira infância não apenas um dispositivo legal, mas uma causa institucional e pública.

Como sintetiza Margarida Kunsch, a comunicação organizacional é "processo estratégico e permanente, capaz de integrar a instituição à sociedade e legitimar sua atuação"[18]. No caso do Programa, essa integração se expressa na capacidade de transformar uma experiência pessoal, um símbolo (a mão azul) e uma metodologia de *branding* em instrumentos de fortalecimento de uma política pública essencial.

No fundo, a lição central que emerge é simples e profunda: o TCE-MS conseguiu comunicar um propósito e, ao fazer isso, transformou uma recomendação em política, uma política em mobilização e, sobretudo, consolidou a intersetorialidade do Programa da Primeira Infância como modelo para o País. Mais do que um resultado do presente, essa experiência projeta efeitos duradouros para o futuro ao fortalecer uma cultura institucional de cooperação, planejamento e corresponsabilidade capaz de sustentar políticas públicas mais integradas, consistentes e permanentes em favor das crianças de 0 a 6 anos.

Referências

AAKER, David A. **Construindo marcas fortes**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

CAMPBELL, Joseph. **O herói de mil faces**. São Paulo: Cultrix, 2007.

18 KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 5. ed. São Paulo: Summus, 2003.

COSTA, Joan. **A imagem da empresa**: comunicação institucional. São Paulo: Summus, 1995.

COUTO, Ana. *Branding*: é, faz, fala – como construir marcas fortes. Rio de Janeiro: Ana Couto *Branding*, [s.d].

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HEATH, Chip; Heath, Dan. I**deias que colam**: por que algumas ideias pegam e outras não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KAPFERER, Jean-Noël. **As marcas, capital da empresa**: criar e desenvolver marcas fortes. Porto Alegre: Bookman, 2003.

KNAFLIC, Cole Nussbaumer. ***Storytelling* com dados**: um guia sobre visualização de dados para profissionais de negócios. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 5. ed. São Paulo: Summus, 2003.

LAKOFF, George. **Não pense em um elefante!** Linguagem e debate político. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

MONGENOT, Olga. TCE-MS consolida Programa da Primeira Infância com grandioso e emocionante evento de lançamento. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 4 ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7183/tce-ms-consolida-programa-da-primeira-infancia-com-grandioso-e-emocionante-evento-de-lancamento. Acesso em: 25 set. 2026.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica**. Tradução: J. Teixeira Coelho Neto. São Paulo: Perspectiva, 2015.

RICOEUR, Paul. **Tempo e narrativa** – Tomo 1. Campinas: Papirus, 1994.

SOTHER, Tania. Trabalho com a primeira infância do TCE-MS é referência para o Brasil. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 11 dez. 2024. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7821/trabalho-com-a-primeira-infancia-do-tce-ms-e-referencia-para-o-brasil. Acesso em 4 maio 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (TCE-MS). **A importância dos primeiros mil dias de vida**. YouTube, [s.d.]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=x9u3cd99CJE. Acesso em: 25 set. 2026.

WEBER, Maria Helena. **Comunicação e esfera pública**: teoria e prática da comunicação pública. Porto Alegre: UFRGS, [s.d.].

Capítulo 2

O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO NO PROGRAMA INTEGRADO PELA GARANTIA DOS DIREITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA DO TCE-MS

Eduardo dos Santos Dionizio[1]

André Puccinelli Júnior[2]

Sumário: 1 Introdução. 2 A mobilização interna: mudança de paradigma organizacional. 3 A mobilização externa: o controle dialógico em ação. 4 Considerações finais. Referências

1. Introdução

A efetivação de políticas públicas voltadas para os primeiros anos de vida exige mais do que fiscalização: demanda engajamento. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), a implementação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância foi estruturada em duas frentes fundamentais de mobilização: a **interna**, voltada para a mudança da cultura organizacional, e a **externa**, focada na orientação e parceria com os municípios.

Historicamente, a atuação institucional dos Tribunais de Contas estava voltada para a aferição e a conformidade do gasto público. No que diz respeito à fiscalização

1 Especialista em Direito Processual Civil, em Direito do Estado com ênfase em Controle Externo e em Gestão Escolar. Graduado em Direito e Pedagogia. Advogado. Professor. Conferencista e palestrante. Membro titular do Instituto de Direito Administrativo de Mato Grosso do Sul (IDAMS). Diretor da Diretoria de Serviços Processuais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Membro do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS. Membro do Comitê Estadual da Primeira Infância.

2 Doutor e mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Graduado em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional e da Academia Sul-Mato-Grossense de Letras Jurídicas. Advogado. Assessor executivo do TCE-MS.

e ao acompanhamento das políticas públicas para a primeira infância, exigiu-se uma mudança de paradigma na cultura organizacional desses órgãos de controle. No TCE-MS, o primeiro passo foi sensibilizar os servidores e demais colaboradores sobre a importância de investir nos primeiros anos de vida, desenvolvendo a conscientização e o engajamento frente ao desafio de alinhar entendimentos sobre o papel do Tribunal de Contas como indutor de políticas públicas, corresponsável por garantir o futuro do desenvolvimento humano no Estado.

Para alcançar os objetivos propostos pelo Programa, foram desenvolvidas campanhas internas de conscientização para que, sem perder a essência constitucional de fiscalizar a despesa pública, o Tribunal atuasse como protagonista do processo de indução de boas práticas, para, a partir de então, compreender a transversalidade da política pública para a primeira infância.

Os auditores de controle externo foram mobilizados para desenvolver matrizes de fiscalização inovadoras e painéis de controle (*dashboards*) focados em indicadores da infância. A equipe técnica foi instigada a criar meios para avaliar não apenas o quanto se gasta, mas também a qualidade e a efetividade desse gasto.

Com a equipe interna alinhada, o TCE-MS partiu para a mobilização de seus jurisdicionados (prefeituras e câmaras municipais). A estratégia foi pautada pela lógica do "controle dialógico", substituindo o temor de punição imediata pelo convite à construção conjunta. O Tribunal liderou grandes encontros e seminários no âmbito estadual, com participação de diferentes segmentos da sociedade e de autoridades dos poderes constituídos, e recebeu Tribunais de Contas de diferentes regiões do Brasil para conhecer o processo que se estabelecia no Estado de Mato Grosso do Sul pela garantia dos direitos da primeira infância, convidando prefeitos, secretários municipais e vereadores para assinar compromissos públicos – o Pacto pela Primeira Infância. Essa movimentação colocou o tema no centro do debate político dos municípios, garantindo o engajamento da alta gestão.

O TCE-MS mobilizou os gestores municipais por meio da oferta de suporte técnico, atuando de forma orientativa, preventiva e pedagógica, com uma visão contemporânea sobre as reais demandas da sociedade. Foram disponibilizados manuais, cartilhas e modelos orientativos para a elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPIs). O Tribunal transcendeu o caráter eminentemente fiscalizatório para atuar lado a lado com os técnicos municipais, destravando dúvidas orçamentárias e legais. Ao orientar os jurisdicionados, o TCE-MS exigiu que os prefeitos replicassem a mobilização em seus

próprios municípios, estimulou a criação de comitês intersetoriais locais e a interação governamental entre as secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social, para que trabalhassem conjuntamente e em parceria com o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

A figura a seguir ilustra, de forma lúdica, como se deu esse importante processo de mobilização junto aos municípios sul-mato-grossenses.

Figura 1 – Frentes fundamentais de mobilização



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

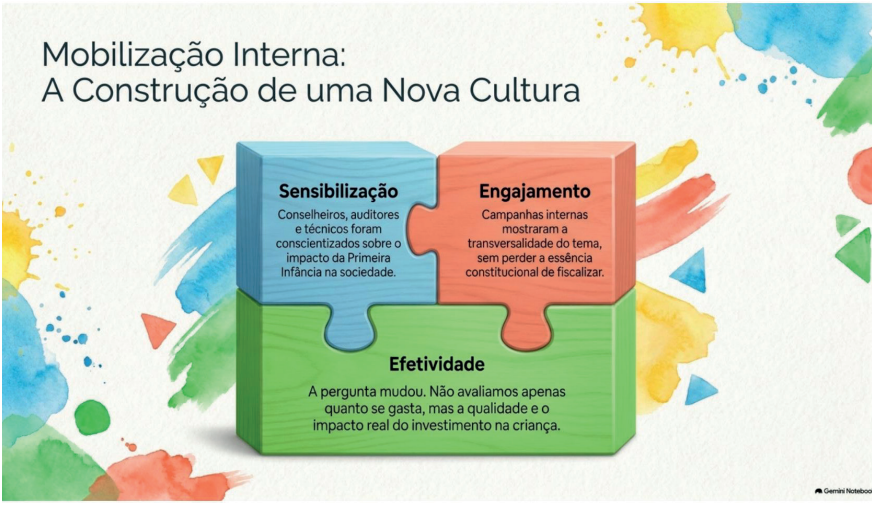
2. A mobilização interna: mudança de paradigma organizacional

Antes de cobrar resultados dos prefeitos, o TCE-MS compreendeu a necessidade de rever suas próprias trajetórias. Historicamente focados na estrita legalidade dos gastos públicos, os Tribunais de Contas precisaram expandir sua visão. O foco na primeira infância exigiu uma profunda mudança de paradigma na cultura da instituição.

O objetivo central passou a ser o entendimento do Tribunal não apenas como órgão sancionador, mas como indutor de boas práticas em matéria de políticas públicas e corresponsável pelo futuro do desenvolvimento humano no Estado. Para alcançar isso, o processo interno envolveu:

- **Sensibilização da equipe:** conselheiros, auditores de controle externo, técnicos e analistas foram conscientizados sobre o impacto socioeconômico de se investir nos primeiros anos de vida.
- **Campanhas de engajamento:** ações esclarecedoras foram criadas para que os servidores compreendessem a transversalidade da primeira infância, sem perder a essência constitucional de fiscalização.
- **Inovação técnica:** a equipe foi instigada a desenvolver novas matrizes de fiscalização e painéis de controle (*dashboards*) focados especificamente em indicadores da infância.
- **Foco na efetividade:** a análise dos gastos evoluiu para avaliar não apenas quanto se gasta, mas a qualidade e o impacto real desse investimento na sociedade.

Figura 2 – Mobilização interna



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Em 2023 foi constituído o Comitê Interno da Primeira Infância no âmbito do Tribunal. Esse colegiado teve como principal missão transformar as diretrizes previstas na Resolução n. 185/2023 em um plano de ação que fosse capaz de transformar a realidade dessa política pública fundamental.

Como parte dessa estratégia, os auditores de controle externo do TCE-MS participaram do planejamento de ações de fiscalização. A princípio, conforme o

Plano Anual de Fiscalização – PAF (2023), foi realizada a Auditoria de Levantamento do Marco Legal da Primeira Infância com a finalidade de conhecer o panorama real de cumprimento da Lei n. 13.257/2026, que determina a formulação de políticas públicas para a primeira infância. Essa auditoria possibilitou dar início ao trabalho orientador e pedagógico do Comitê da Primeira Infância, bem como às ações de capacitação para a elaboração do PMPI nos 79 municípios, uma vez que o levantamento apontou considerável lacuna na implementação de políticas públicas estruturadas para o cumprimento da Lei do Marco Legal.

A mobilização das ações pelas divisões de fiscalização temáticas, relacionadas à primeira infância, foi materializada no Plano Anual de Fiscalização - PAF (2024), com a realização de auditorias nas áreas de educação, saúde, contratações públicas, obras e serviços de engenharia e meio ambiente, atos de pessoal, contas públicas e fiscalização especial. Os achados de auditoria foram apresentados ao público interno do TCE-MS no 1º LABTCE Primeira Infância, realizado em 2025.

Figura 3 – O 1º LABTCE Primeira Infância



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

O 1º LABTCE Primeira Infância significou um marco institucional de integração, inovação e avaliação de políticas públicas voltadas para as crianças de 0 a 6 anos no âmbito do controle externo e representou a consolidação de esforços de fiscalização e auditoria acumulados para garantir os direitos fundamentais dessa faixa etária.

O impacto e o significado prático serviram para apresentar as ações e os diagnósticos desenvolvidos pelas divisões de fiscalização da Corte de Contas, mapeando gargalos históricos e boas práticas. A evolução nas metodologias de fiscalização possibilitou que o Tribunal não apenas olhasse para os gastos financeiros em si, mas também para a qualidade e a efetividade do serviço público entregue. Funcionou como um espaço para conectar diferentes áreas do controle externo e gestores municipais, estimulando que as prefeituras criassem e tirassem do papel os respectivos PMPIs. Essa iniciativa reforçou o papel do TCE-MS como indutor de políticas públicas eficientes ao posicionar o orçamento e as políticas de infância como um eixo central e estratégico de auditoria, alinhando-se ao Marco Legal da Primeira Infância.

A consolidação do entendimento sobre a importância da relação entre o controle externo e o controle social foi materializada no PAF – 2025. Pela primeira vez em sua história, o TCE-MS abriu espaço para que a população participasse ativamente da escolha das áreas e políticas públicas que deveriam ser fiscalizadas no ano seguinte. A iniciativa faz parte do PAF – 2026 Participativo.

Figura 4 – Consulta Pública



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

O objetivo dessa iniciativa inovadora está centrado na democratização do planejamento do Tribunal, aproximando as auditorias das necessidades reais dos cidadãos sul-mato-grossenses e fortalecendo a transparência e o controle social. As sugestões enviadas pela população, analisadas pela Diretoria de Controle Externo e votadas no Plenário do TCE-MS, serviram de base para construir o plano de trabalho da Corte em 2026.

3. A mobilização externa: o controle dialógico em ação

Com a equipe interna alinhada, o TCE-MS voltou-se para os seus jurisdicionados (prefeituras e câmaras municipais). A estratégia adotada foi pautada pela lógica do controle dialógico, que substitui o temor de punição imediata pelo convite à construção conjunta e à prevenção.

Figura 5 – Mobilização externa



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Essa movimentação colocou o tema da primeira infância no centro do debate sobre a implementação de políticas públicas locais, garantindo o engajamento da alta gestão dos municípios por meio de ações estratégicas:

- **Pacto pela Primeira Infância:** o Tribunal liderou grandes encontros e seminários estaduais, reunindo diferentes segmentos da sociedade e autoridades, e convidando prefeitos, secretários e vereadores para assinar compromissos públicos formais.
- **Atuação pedagógica e preventiva:** o TCE-MS transcendeu seu caráter puramente fiscalizatório para atuar lado a lado com os técnicos municipais, destravando dúvidas orçamentárias e legais por meio da oferta de suporte técnico, manuais e cartilhas.
- **Apoio aos PMPIs:** foram disponibilizados modelos orientativos para facilitar e qualificar a elaboração dos PMPIs.

- **Fomento à intersetorialidade:** o Tribunal exigiu e estimulou que os prefeitos replicassem a mobilização em seus territórios, criando comitês intersetoriais locais e promovendo o trabalho conjunto entre as secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social, em forte parceria com o Conselho Tutelar e o CMDCA.

3.1. Grandes eventos e mobilização estadual

O Pacto pela Primeira Infância no Estado de Mato Grosso do Sul contou com o protagonismo do TCE-MS ao firmar acordos de cooperação técnica com o Tribunal de Justiça (TJMS), o Ministério Público Estadual (MPE), a Defensoria Pública, a Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (Assomasul) e a União das Câmaras de Vereadores (UCVMS), com o objetivo de atuar de forma conjunta, orientando gestores e garantindo que a primeira infância seja incluída no planejamento orçamentário dos municípios, criando uma rede interinstitucional de proteção e incentivo. O protagonismo do TCE-MS nesse pacto demonstra uma mudança de paradigma para uma atuação preventiva e pedagógica.

A imagem a seguir demonstra o momento em que as instituições subscreveram o Acordo de Cooperação Técnica pela Primeira Infância.

Figura 6 – Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica pela Primeira Infância



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

O sucesso do pacto reside na escolha estratégica das instituições que assinaram o acordo de cooperação técnica. Cada uma desempenha um papel complementar para que o projeto não fique apenas no papel:

- **Sistema de Justiça (TJMS, MPE e Defensoria Pública):** representam a rede de garantia de direitos. O MPE e a Defensoria atuam na proteção das crianças em situação de vulnerabilidade e na exigência do cumprimento legal de serviços (como vagas em creches e acesso à saúde). O TJMS garante o respaldo legal. Integrá-los ao pacto significa que essas instituições atuarão de forma harmoniosa com o TCE-MS, privilegiando o diálogo e a resolução administrativa com os prefeitos antes de acionar a via judicial.
- **Assomasul:** é a ponte direta com os chefes do Poder Executivo (os prefeitos). São eles que executam o orçamento, constroem escolas e gerenciam os postos de saúde. A adesão da Assomasul garante que a mensagem do Pacto chegue a todos os 79 municípios e tenha adesão política.
- **UCVMS:** essa é uma peça-chave no planejamento orçamentário. Os vereadores são responsáveis por votar, emendar e aprovar as leis orçamentárias dos municípios (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA). Sem o engajamento das câmaras municipais, seria impossível aprovar os recursos necessários para a primeira infância.

Figura 7 – Adesão da Assomasul ao Acordo de Cooperação Técnica pela Primeira Infância



Fonte: Acervo TCE-MS (2026)

A assinatura do Termo de Adesão ao Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, pactuado conjuntamente com a Assomasul e os 79 prefeitos e prefeitas dos municípios sul-mato-grossenses, é um marco para o fortalecimento da implementação de políticas públicas para a primeira infância em cada município do Estado. A imagem a seguir registra o fortalecimento da adesão da Assomasul ao Acordo de Cooperação Técnica pela Primeira Infância.

A adesão da UCVMS fortaleceu sobremaneira o engajamento de 855 vereadores das câmaras municipais, por meio dos presidentes das casas legislativas, para que as políticas públicas pela primeira infância se tornassem uma realidade nos municípios de Mato Grosso do Sul.

A imagem registra a assinatura do representante da UCVMS na adesão ao Acordo de Cooperação Técnica pela Primeira Infância.

Figura 8 – Adesão da UCVMS



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

Como parte da estratégia para a implementação do Programa, o Tribunal utilizou seu poder de convocação para realizar grandes seminários estaduais, reunindo prefeitos,

secretários, vereadores e membros da sociedade civil em eventos de mobilização de âmbito estadual, com a participação da Associação dos Tribunais de Contas (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), oportunidade em que participaram conselheiros e técnicos das diversas áreas de atuação, com foco na discussão sobre políticas públicas para a primeira infância.

O lançamento do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, realizado pelo TCE-MS, foi um evento de grande mobilização institucional que marcou o compromisso do órgão com as crianças do Estado e reuniu lideranças estaduais para firmar o compromisso de priorizar as crianças de 0 a 6 anos.

Figura 9 – Divulgação do lançamento do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

O evento reuniu autoridades dos Três Poderes, gestores públicos, prefeitos e primeiras-damas, secretários municipais, assessores, técnicos e servidores dos 79 municípios de Mato Grosso do Sul, além de pessoas da sociedade, conselheiros municipais, representantes de universidades e demais órgãos governamentais e não governamentais, e consolidou parcerias fundamentais.

Figura 10 – Logo do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

A rede de articulação estratégica para a mobilização externa contou com a relevante participação de todos os setores do TCE-MS, especialmente da Comunicação Social e do Cerimonial. Foram realizadas campanhas de mídia digital para conscientizar gestores e servidores a ingressarem na rede que se formava pela garantia de direitos na primeira infância. Essa iniciativa foi fortalecida por meio do contato oficial do TCE-MS, realizado pela equipe de Cerimonial do Tribunal de Contas, que estabeleceu contato individual e personalizado com cada gestor público, com o objetivo de incentivar sua participação ativa no movimento pela primeira infância no município, fortalecendo sobremaneira as ações do Programa. Foram mobilizados prefeitos e prefeitas no âmbito do Poder Executivo municipal, bem como presidentes de câmaras municipais e respectivos vereadores, para fortalecer a constituição da Comissão Municipal Intersetorial para elaboração do PMPI.

A interlocução do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS junto aos gestores públicos e vereadores foi intensivamente realizada para a compreensão da dimensão inovadora e essencial do engajamento no processo de elaboração e aprovação do PMPI. O apoio fundamental da Assomasul e da UCVMS para disseminar a cultura do planejamento na política pública da primeira infância nos municípios fortaleceu a rede pactuada para o alcance da aprovação do PMPI

nas câmaras municipais. Cada município com seu PMPI aprovado na Câmara Municipal tornou-se uma conquista da Rede Pactuada. Esse percurso foi construído desde o lançamento do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no ano de 2023, e a consolidação dos esforços de aprovação dos 79 PMPIs ocorreu no início de 2026. Daí em diante, a mobilização do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS direcionou esforços para a implementação do Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI, que se encontram consolidados e atuantes em todos os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul desde abril de 2026.

Outro grande encontro de mobilização em nível estadual e interestadual foi o 2º Seminário em agosto de 2024, focado na intersetorialidade, que debateu o tema "A Primeira Infância e o Município", oportunidade em que foi lançado um livro com artigos técnicos sobre o planejamento de políticas públicas.

O 2º Seminário "A Primeira Infância e o Município" foi um evento estratégico realizado pelo TCE-MS no dia 30 de agosto de 2024, no Auditório do Bioparque Pantanal, em Campo Grande.

O encontro teve como principal objetivo celebrar o primeiro ano do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância e aprofundar o debate técnico sobre o papel dos municípios na proteção das crianças.

Figura 11 – O 2º Seminário "A Primeira Infância e o Município"



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

O seminário reuniu prefeitos, presidentes de câmaras municipais e secretários de Estado e municípios para alinhar o planejamento voltado às crianças de 0 a 6 anos. A tônica principal foi a intersetorialidade, a premissa de que as áreas de educação, saúde e assistência social precisam atuar de maneira unificada e com orçamento integrado.

O ponto alto foi o painel intitulado “A primeira infância: avanços e perspectivas”, que trouxe discussões práticas para os gestores públicos, com foco em quatro eixos:

1. **Apoio ao municipalismo:** reforço do papel do TCE-MS em orientar técnica e juridicamente as prefeituras de Mato Grosso do Sul;
2. **Intersetorialidade na prática:** detalhamento do PMPI estruturado pela capital, Campo Grande;
3. **Implementação regional:** apresentação de um *case* prático de como essas políticas públicas estão sendo colocadas em prática no município de Alcinópolis;
4. **Experiências de sucesso nacionais:** apresentação do modelo adotado na cidade de Vitória, no Espírito Santo, que serve como inspiração para outras gestões.

Para que as orientações aos gestores e os avanços não se perdessem no tempo, o seminário marcou o lançamento do livro *Ações integradas para a garantia dos direitos da primeira infância: do planejamento ao controle*.

- **Estrutura da obra:** o livro reúne 17 artigos científicos de 34 autores, englobando servidores da Corte de Contas e profissionais das instituições que formam a rede de proteção da primeira infância (como Defensoria Pública e Ministério Público).
- **Conteúdo:** ele atua como um manual consolidado, documentando os *cases* de sucesso no Estado e trazendo reflexões práticas sobre como prever o financiamento das crianças nas leis orçamentárias e como as políticas públicas devem ser fiscalizadas.
- **Legado:** com prefácio escrito pela Conselheira aposentada Marisa Serrano, que tem um histórico notável na educação, a publicação foi criada para levar conhecimento simplificado às prefeituras, servindo de consulta contínua aos gestores jurisdicionados do TCE-MS, e documentou o trabalho feito no primeiro ano de existência do Programa para as gestões futuras.

O evento reforçou que o Tribunal continuará agindo preventivamente e cobrando o comprometimento real dos gestores com os “primeiros mil dias” de vida das crianças de Mato Grosso do Sul, e consolidou o grande movimento de articulação da rede que se formou apoiada e fortalecida pelos parceiros do Programa. A comunicação e a definição de ações conjuntas dos pactuados formaram uma forte rede e indestrutível frente aos desafios de implementação das políticas públicas para a primeira infância.

A consolidação das ações estratégicas realizadas pelos parceiros do Programa direcionadas para o cumprimento do planejamento governamental, foram planejadas e incentivadas em encontros do Comitê que se ampliou juntamente aos parceiros do Pacto pela Primeira Infância tornando um único grupo de trabalho, fundido pelos mesmos interesses: a garantia dos direitos das crianças de 0 a 6 anos.

Os encontros técnicos do Comitê Ampliado da Primeira Infância, composto por membros do TCE-MS, MPE, TJMS, Defensoria Pública, Assomasul e UCVMS, foram o diferencial para o planejamento de ações integradas e conjuntas, cada qual no âmbito de sua atuação, com a intenção de fortalecer a rede de proteção das crianças de 0 a 6 anos e orientar a elaboração e o cumprimento de políticas públicas voltadas para as crianças.

Outro marco do processo de mobilização externa foi a realização do 3º Seminário "A Primeira Infância e o Planejamento Estratégico", realizado em maio de 2025, momento em que foram demonstradas as entregas do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância do TCE-MS até então.

Figura 12 – O 3º Seminário "A Primeira Infância e o Planejamento Estratégico"



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

Ao reunir autoridades, incluindo prefeitos recém-empossados, vereadores, secretários, além de representantes do Judiciário e da sociedade civil, o encontro

marcou não apenas um momento de capacitação, mas também um grande ato de transparência pública.

A escolha do tema "A Primeira Infância e o Planejamento Estratégico" foi estratégica. Sendo 2025 o primeiro ano dos novos mandatos municipais, após as eleições de 2024, foi o momento exato em que os prefeitos e as câmaras municipais estavam elaborando seus PPAs para o quadriênio seguinte. Nesse momento, o contato do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS com os novos gestores públicos municipais exigiu a retomada da sensibilização e da mobilização, a fim de situá-los no contexto do cenário encontrado em cada município, a partir das orientações do TCE-MS, especialmente quanto à necessidade de contemplar o PMPI no planejamento orçamentário.

Essa interlocução com a nova equipe gestora tornou-se o diferencial, sendo o PPA a ferramenta que garantiria a inclusão das ações previstas no PMPI no planejamento do orçamento do município. Os gestores públicos e as equipes técnicas receberam orientações sobre a inserção das políticas públicas da primeira infância no orçamento, de forma clara e prática, sem perder de vista o princípio do respeito à discricionaridade.

Toda a abordagem com os gestores públicos e servidores dos municípios foi realizada no decorrer do seminário, que, por sua vez, focou em garantir que as promessas de campanha e os compromissos assumidos com as crianças de 0 a 6 anos fossem, de fato, transformados em metas concretas, indicadores mensuráveis e, principalmente, dotação orçamentária assegurada para os próximos quatro anos de gestão.

3.2. A prestação de contas: dois anos de resultados

Diferentemente dos eventos anteriores, que focaram mais na mobilização inicial e na estruturação do Programa, o 3º Seminário teve como ápice a prestação de contas. O TCE-MS apresentou à sociedade e aos gestores os expressivos resultados alcançados desde o lançamento do Programa em agosto de 2023.

Entre os avanços que pautaram essa prestação de contas, destacaram-se:

- **Orçamento da primeira infância:** a demonstração de quantos municípios sul-mato-grossenses já haviam implementado rubricas específicas para a primeira infância em suas peças orçamentárias.
- **Redução do déficit em creches:** a apresentação de dados consolidados sobre a evolução na oferta de vagas na Educação Infantil e o andamento dos planos de ação cobrados pelo Tribunal para zerar as filas de espera.

- **Avanços na saúde:** o monitoramento das melhorias nos indicadores de vacinação e atendimento pediátrico nas redes municipais de saúde, fruto das auditorias operacionais e da indução do TCE-MS.
- **Capacitação em massa:** os números superlativos de servidores e gestores qualificados pela Escola Superior de Controle Externo (Escoex) ao longo dos 24 meses do Programa.

A presença de autoridades demonstrou que a semente plantada lá no lançamento, em 2023, germinou e se tornou uma pauta inegociável no Estado. O pacto interinstitucional (com TJMS, MPE, Defensoria, Assomasul e UCVMS) provou sua força, garantindo que o evento não fosse apenas uma reunião técnica do Tribunal de Contas, mas um fórum de Estado, em que todos os Poderes reafirmaram seu compromisso com os primeiros mil dias de vida das crianças.

Em suma, o 3º Seminário de maio de 2025 funcionou como um rito de passagem: o Programa deixou de ser uma novidade para se tornar uma política de governo permanente, madura e capaz de apresentar resultados quantitativos e qualitativos inquestionáveis para o desenvolvimento social de Mato Grosso do Sul.

4. Considerações finais

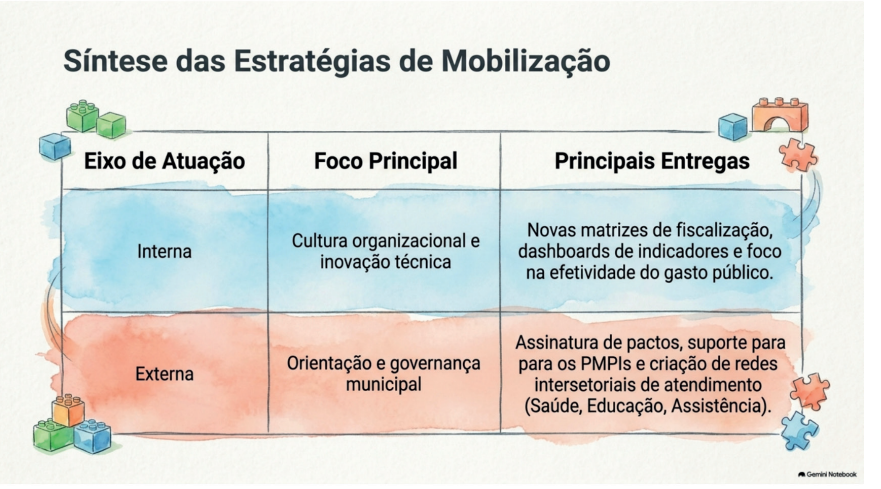
O processo de mobilização promovido pelo TCE-MS representa um divisor de águas na atuação do controle externo, evidenciando uma transição bem-sucedida de um modelo estritamente punitivo e fiscalizatório para uma postura de controle dialógico, atuando como indutor de políticas públicas de qualidade.

A eficácia do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância fundamentou-se na execução de duas frentes interdependentes:

Transformação interna: o TCE-MS reestruturou sua própria cultura organizacional, engajando servidores, implementando novas matrizes de fiscalização e democratizando o planejamento por meio do PAF Participativo. O foco das auditorias evoluiu para analisar não apenas a legalidade, mas também a qualidade e o impacto social do gasto público.

Engajamento externo e intersetorialidade: em vez de focar na ameaça de punição, o Tribunal assumiu um papel pedagógico, orientando os municípios e fomentando a criação de uma forte rede de proteção. A união estratégica com o Sistema de Justiça (TJMS, MPE, Defensoria), a Assomasul e a UCVMS garantiu que a pauta tivesse respaldo legal, adesão política e viabilidade orçamentária.

Figura 13 – Estratégias de mobilização



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

A mobilização contínua, marcada por grandes eventos e seminários de prestação de contas, materializou-se em conquistas expressivas para o Estado:

- **Aprovação dos PMPIs:** no início de 2026, consolidaram-se os esforços com a aprovação dos PMPIs nos 79 municípios de Mato Grosso do Sul.
- **Monitoramento contínuo:** desde abril de 2026, os Comitês Municipais Permanentes para Monitoramento e Avaliação do PMPI encontram-se atuantes em todo o Estado, garantindo a fiscalização local das ações.
- **Garantia orçamentária:** a articulação técnica junto aos prefeitos garantiu que a primeira infância fosse incluída no PPAs, transformando promessas em metas mensuráveis e com dotação financeira assegurada.
- **Avanços sociais mensuráveis:** a indução do Tribunal resultou em avanços práticos, como a redução do déficit de vagas em creches e a melhoria nos indicadores de saúde e vacinação nas redes municipais.

Em suma, o Programa transcendeu a condição de iniciativa inovadora para se consolidar como uma política de Estado madura e permanente. Ao posicionar a primeira infância no centro do debate político e orçamentário, o TCE-MS e seus parceiros garantiram que o investimento nos primeiros anos de vida seja compreendido e executado como o principal alicerce para o desenvolvimento humano e socioeconômico sustentável de Mato Grosso do Sul.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Primeira infância em foco**. 1. ed. [S.l.]: Instituto Rui Barbosa, 15 maio 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/07/primeira-infancia-em-foco-ed-01-ebook.pdf. Acesso em: 4 maio 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Resolução TCE-MS n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCEMS. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/primeirainfancia/assets/documentacao/resolucao185.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Primeiros mil dias de vida são cruciais para desenvolvimento do cérebro. **ONU News**, 10 jan. 2017. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2017/01/1573791. Acesso em: 4 maio 2026.

SOTHER, Tania. Programa da primeira infância é dividido em 5 dimensões. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 2 ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7176/programa-da-primeira-infancia-e-dividido-em-5-dimensoes. Acesso em: 4 maio 2026.

SOTHER, Tania. Trabalho do TCE-MS ganha destaque em oficina nacional sobre políticas para a primeira infância. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 13 abr. 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/8310/trabalho-do-tce-ms-ganha-destaque-em-oficina-nacional-sobre-politicas-para-a-primeira-infancia. Acesso em: 4 maio 2026.

Capítulo 3

O PLANEJAMENTO PARA A ELABORAÇÃO DO PMPI

Sandra Rose Rodrigues Cruz[1]

Sumário: 1 Introdução. 2 Fundamentação normativa: Marco Legal e o Estatuto da Criança e do Adolescente. 3 Estrutura geral: as fases do planejamento. 4 O papel indutor do TCE-MS. 5 A integração do PMPI com o orçamento público. 6 Considerações finais. Referências

1. Introdução

O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) constitui-se como um instrumento estratégico, de natureza técnica e política, essencial para a transposição das diretrizes nacionais ao contexto local. Mais do que um repositório de intenções, o PMPI configura-se como um pacto social e uma diretriz para a gestão pública, estabelecendo metas mensuráveis que visam assegurar o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos. Sua efetividade institucional está intrinsecamente vinculada à integração orgânica aos instrumentos de planejamento orçamentário, garantindo a perenidade dos direitos infantis mediante dotações específicas.

No Estado de Mato Grosso do Sul, o Tribunal de Contas (TCE-MS) desempenha um papel indutor relevante, atuando na orientação e no monitoramento dessa integração. O PMPI deixa de ser um documento estanque para tornar-se o eixo central de um ciclo de gestão que abrange desde o diagnóstico situacional até o acompanhamento orçamentário rigoroso. Este capítulo analisa como a atuação pedagógica e fiscalizatória da Corte de Contas tem qualificado a governança das políticas públicas, transformando compromissos programáticos em ações administrativas sustentáveis e passíveis de controle externo.

1 Mestranda em Administração Pública. Pós-graduanda em Gestão de Cidades. Pós-graduada em Coordenação Pedagógica e Tecnologias Aplicadas à Educação. Graduada em Gestão Pública e Pedagogia. Membro do Comitê da Primeira Infância do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

2. Fundamentação normativa: Marco Legal e o Estatuto da Criança e do Adolescente

O referencial normativo primordial para a estruturação do PMPI é o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016), que estabelece a base conceitual para o período que abrange os primeiros seis anos de vida. Entre seus pilares fundamentais, destacam-se a prioridade absoluta, que vincula o Estado, a família e a sociedade na garantia de direitos, e a intersetorialidade, que exige a articulação integrada entre saúde, educação, assistência social, cultura e nutrição[2].

Complementarmente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei n. 8.069/1990, consolida o paradigma da proteção integral, reconhecendo a criança como sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento. O ECA fundamenta o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), operando em rede nos eixos de promoção, defesa e controle social. A integração dessas legislações confere robustez jurídica ao planejamento municipal, assegurando que as metas estabelecidas respeitem os preceitos constitucionais de prioridade absoluta na alocação de recursos públicos.

A relevância histórica do ECA é tão expressiva que legislações subsequentes, como o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) e as diretrizes para a elaboração dos PMPIs, foram estruturadas em total consonância e complementaridade com os seus princípios. O Marco Legal veio justamente para detalhar e dar contornos específicos às necessidades dos primeiros seis anos de vida (0 a 6 anos), expandindo as bases de cuidado integral já consolidadas pelo ECA há décadas.

Além do referencial normativo, a construção de um PMPI sólido exige ferramentas teóricas e metodológicas que traduzam a legislação em práticas administrativas eficientes. Nesse sentido, o Guia para Elaboração do PMPI, disponibilizado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV)[3], atua como um instrumento técnico

2 BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 3 maio 2026.

3 REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância**. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: https://andi.org.br/wp-content/uploads/2021/07/andi.org.br-guia-para-elaboracao-do-plano-municipal-pela-primeira-infancia-guia-pmpi-2020-digital1.pdf. Acesso em: 3 maio 2026.

indispensável para os gestores municipais, propondo uma abordagem orientada à gestão focada na transformação do planejamento em resultados concretos. Sua relevância reside na profissionalização do diagnóstico, na ênfase na dimensão orçamentária e na padronização de processos para o monitoramento.

A elaboração de um PMPI sólido exige rigor metodológico e participação social. O processo organiza-se em fases sequenciais que permitem a transição do diagnóstico para a institucionalização legal.

3. Estrutura geral: as fases do planejamento

A metodologia recomendada pelo TCE-MS subdivide o percurso em quatro etapas fundamentais, estruturadas em fases.

Figura 1 – Fases sequenciais para construção do PMPI



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

A construção do plano pode ser dividida em quatro grandes fases sequenciais. Cada uma possui objetivos e etapas específicas para garantir um processo sólido e participativo.

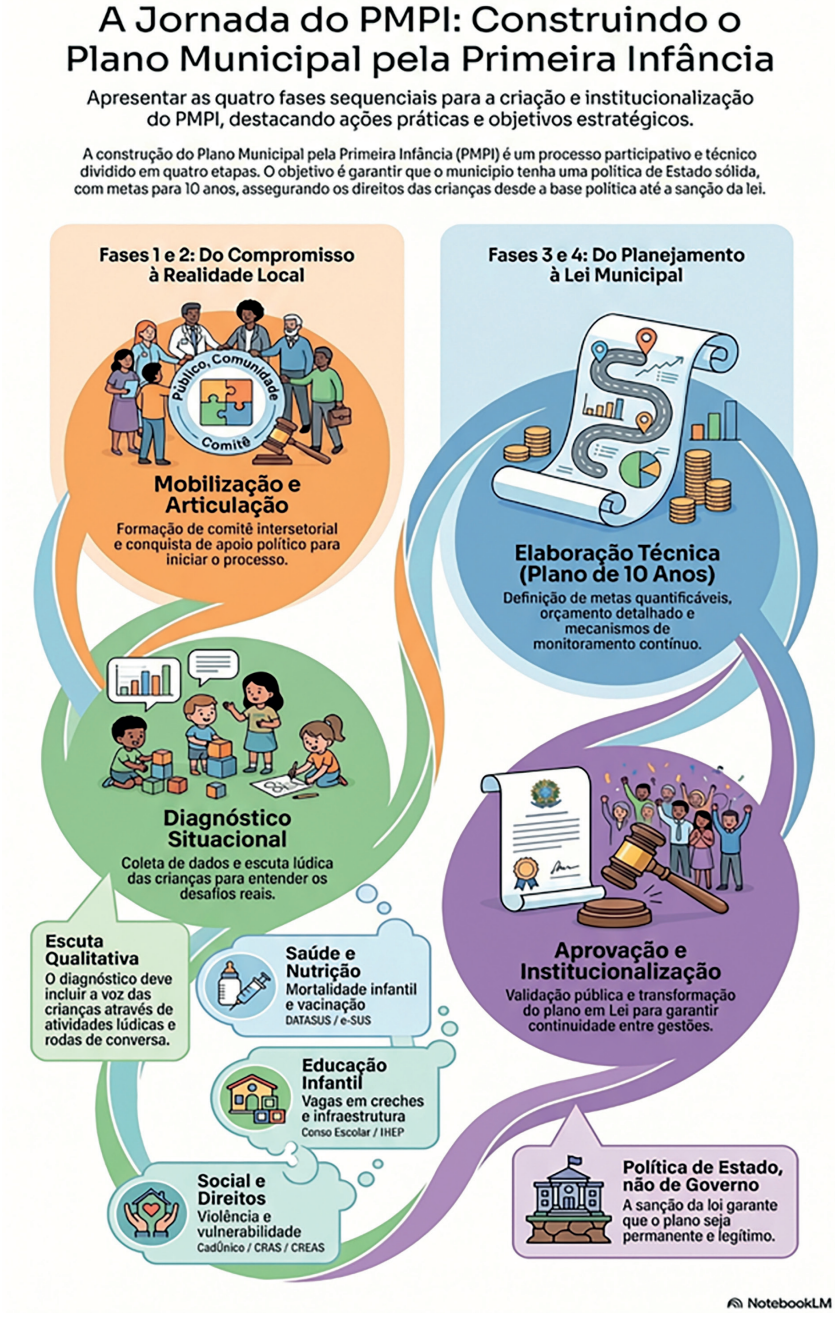
Quadro 1 – Fases e Objetivos

Fase	Objetivo principal
1. Mobilização e articulação	Garantir o compromisso político e social, formando a equipe que vai coordenar os trabalhos.
2. Diagnóstico da realidade local	Coletar e analisar dados para entender a situação da primeira infância no município, identificando desafios e potencialidades.
3. Elaboração técnica do plano	Definir as diretrizes, objetivos, metas e ações que vão compor o plano para a próxima década, com base no diagnóstico.
4. Aprovação e institucionalização	Formalizar o plano, transformando-o em lei municipal para garantir sua continuidade e legitimidade.

Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).



Figura 2 – Construindo o PMPI



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Fase 1: Mobilização e articulação

Essa etapa inicial é crucial para dar legitimidade e força ao processo.

Quadro 2 – Ações da fase 1

Ação	Descrição	Principais envolvidos
1. Conquistar o apoio político	Apresentar a importância do PMPI ao prefeito(a) e secretários(as) para obter o compromisso formal da gestão municipal.	Técnicos de referência, representantes da sociedade civil
2. Criar um comitê gestor	Instituir, por meio de decreto ou portaria, um comitê intersetorial. É fundamental que ele seja composto por representantes de diversas áreas.	Gabinete do prefeito
3. Composição do comitê	**Governo:** Saúde, Educação, Assistência Social, Planejamento, Fazenda, Cultura, Direitos Humanos etc. **Sociedade:** Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), ONGs, universidades, representantes de pais/responsáveis.	Secretarias municipais e organizações da sociedade civil
4. Elaborar o plano de trabalho	O comitê define o cronograma detalhado, a metodologia a ser utilizada, as responsabilidades e os recursos necessários para a elaboração do PMPI.	Comitê gestor intersetorial
5. Mobilizar a comunidade	Realizar audiências públicas, seminários e reuniões nos territórios para apresentar a proposta e convidar a população a participar ativamente.	Comitê gestor, com apoio da comunicação da prefeitura

Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Figura 3 – Mobilização



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Fase 2: diagnóstico da situação da primeira infância

Um bom diagnóstico é a base para um plano eficaz. Ele deve refletir a realidade das crianças em todo o território municipal. O diagnóstico situacional é a etapa técnica em que se analisam indicadores de saúde, educação e assistência social (como mortalidade infantil e cobertura de creches). Esse mapeamento deve ser complementado pela escuta das crianças e da sociedade civil em audiências públicas, garantindo que o plano reflita as demandas reais do território e possibilite a definição de metas exequíveis.

É imprescindível que combine dados quantitativos (fontes oficiais) com dados qualitativos, como rodas de conversa com famílias, profissionais e, principalmente, a escuta das próprias crianças por meio de atividades lúdicas.

Quadro 3 – Dimensões e indicadores para o diagnóstico

Dimensão/ eixo temático	Exemplos de indicadores a levantar	Fontes de dados sugeridas
Saúde e nutrição	Taxa de mortalidade infantil, cobertura vacinal, acesso ao pré-natal, prevalência de aleitamento materno, estado nutricional.	DATASUS, e-SUS, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
Educação Infantil	Taxa de atendimento em creches (0-3 anos) e pré-escolas (4-5 anos), qualidade da infraestrutura escolar, formação dos professores.	Censo escolar (INEP), Secretaria Municipal de Educação

Dimensão/ eixo temático	Exemplos de indicadores a levantar	Fontes de dados sugeridas
Assistência social e direitos	Crianças em situação de vulnerabilidade, casos de violência (física, psicológica, negligência), acesso a programas de transferência de renda (Bolsa Família), crianças no Serviço de Convivência (SCFV).	Cadastro Único, Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA), dados dos CRAS e CREAS
Parentalidade e vínculos	Existência de programas de apoio a gestantes e famílias, cobertura de visitas domiciliares (ex: Programa Criança Feliz).	Secretarias de Saúde e Assistência Social
O brincar e o lazer	Existência e condições de uso de praças, parques e brinquedotecas; acesso a atividades culturais.	Mapeamento local, secretarias de Cultura e Esporte
Ambiente e saneamento	Domicílios com acesso à água tratada, esgotamento sanitário e coleta de lixo.	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), dados locais.

Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Figura 4 – Diagnóstico da Primeira Infância



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Fase 3: Elaboração técnica do plano

Com o diagnóstico em mãos, a Comissão Municipal Intersetorial para Elaboração do PMPI traduz as necessidades em um plano de ação estratégico para dez anos. Essa comissão sustenta-se em dois pilares:

1. **Formação de equipe plural:** reúne diferentes atores sociais e governamentais para garantir uma visão diversa e inclusiva.
2. **Abordagem integral:** busca combater a fragmentação das políticas públicas, enxergando e atendendo a criança como um ser completo e multifacetado.

Quadro 4 – Estrutura do documento final do PMPI

Seção do documento	Conteúdo essencial
1. Apresentação e justificativa	Introdução sobre a importância da primeira infância e do plano para o futuro do município.
2. Marco situacional	Apresentação detalhada do diagnóstico, com gráficos e análises que mostram a situação atual.
3. Marco Legal e conceitual	Fundamentação nas leis (Marco Legal da Primeira Infância, ECA etc.) e nos conceitos que guiam o plano.
4. Diretrizes, objetivos, metas e ações	A parte central do plano. Define as grandes linhas de atuação (diretrizes), o que se quer alcançar (objetivos), em quanto tempo (metas quantificáveis) e como (ações específicas).
5. Orçamento e financiamento	Previsão dos recursos necessários para executar as ações, indicando as fontes e a articulação com as leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA).
6. Monitoramento e avaliação	Definição de indicadores e da metodologia para acompanhar o progresso das metas ao longo dos dez anos, permitindo ajustes de rota.

Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Figura 5 – Fases de elaboração do PMPI



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Fase 4: Aprovação e institucionalização

A última fase garante que o PMPI se torne uma política de Estado, e não apenas de um governo.

Quadro 5 – Passos para a institucionalização

Etapa	Descrição	Responsável Principal
1. Validação pública	Apresentar a minuta (versão preliminar) do plano em uma audiência pública final para receber as últimas contribuições e validar o texto com a sociedade.	Comitê gestor
2. Aprovação no CMDCA	Submeter o documento final à apreciação e aprovação formal do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.	Comitê gestor
3. Elaboração do Projeto de Lei	O texto do plano é transformado em um Projeto de Lei (PL) para ser enviado à Câmara de Vereadores.	Procuradoria do Município, com apoio técnico do Comitê gestor
4. Sanção da lei	Após aprovação na Câmara, o(a) prefeito(a) sanciona a lei, institucionalizando o PMPI.	Poder Executivo
5. Divulgação	Realizar uma ampla campanha de comunicação para que toda a população conheça o plano e ajude a fiscalizar sua implementação.	Prefeitura Municipal

Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Figura 6 – Do diagnóstico à lei



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

3.1 Acompanhamento do PMPI em Mato Grosso do Sul – análise por fase

O TCE-MS, em seu Programa Integrado pela Primeira Infância, disponibilizou no Portal da Primeira Infância o painel de monitoramento do PMPI, que possibilita acompanhar as etapas e fases de elaboração do PMPI dos 79 municípios do Estado sul-mato-grossense, atualizado pela Secretaria de Tecnologia do TCE-MS por meio de programa próprio de inserção de dados coletados junto aos jurisdicionados. Para que os dados fossem inseridos pelos técnicos do TCE-MS nos campos referentes a cada fase, exigiu-se a comprobabilidade por meio de documentos oficiais, como ofícios, decretos e lei publicadas pelo município. Em suma, o painel revela o sucesso do Programa de implementação do PMPI em Mato Grosso do Sul, que alcançou uma capilaridade notável.

O gráfico "Quantidade de municípios por fase" demonstra o percentual de conclusão de cada etapa, revelando os seguintes pontos:

Gráfico 1 – Quantidade de municípios por fase



Fonte: Painel de monitoramento do PMPI (2025-2026)

Na fase inicial, o município aderiu voluntariamente ao Programa e cumpre a fase 1 com o decreto de criação da Comissão Municipal Intersetorial. Na fase 2, inicia-se o diagnóstico situacional, orientado pelo Comitê da Primeira Infância para compor a versão preliminar. As fases seguintes envolvem a validação social por meio de audiências ou consultas públicas, nas quais proposições são analisadas sob as diretrizes do plano. A versão final deve ser aprovada pelo CMDCA e encaminhada ao Executivo

para envio do Projeto de Lei ao Legislativo. Uma vez sancionado, institui-se o Comitê Permanente para Monitoramento e Avaliação das ações previstas.

O percurso de planejar e acompanhar cada avanço, em cada município, individualizando o atendimento e apoiando o trabalho da Comissão Municipal Intersetorial para Elaboração do PMPI tornou-se um diferencial para as equipes dos municípios. O TCE-MS tornou-se o apoio imediato na resolução de dúvidas em tempo real e ofereceu atendimento no momento da dúvida para encaminhar as possíveis soluções.

Os resultados advindos do ato de planejar e acompanhar os avanços paulatinamente, possibilitaram que 79 municípios, a totalidade dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, pudessem elaborar cada PMPI dentro de sua realidade, respeitando as especificidades e peculiaridades de cada território.

Figura 7 – Conquistas e resultados do PMPI



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

4. O papel indutor do TCE-MS

O TCE-MS atua como indutor de políticas públicas por meio de ações pedagógicas e ferramentas tecnológicas. O monitoramento das fases de elaboração do PMPI nos 79 municípios do Estado é realizado por meio de um painel de dados, que exige a comprovação documental de cada etapa.

Uma das inovações é a utilização da Auditoria Operacional assistida por IA. Essa tecnologia permite ao TCE-MS identificar a inclusão ou a ausência de dotações orçamentárias para as ações da primeira infância,

5. A integração do PMPI com o orçamento público

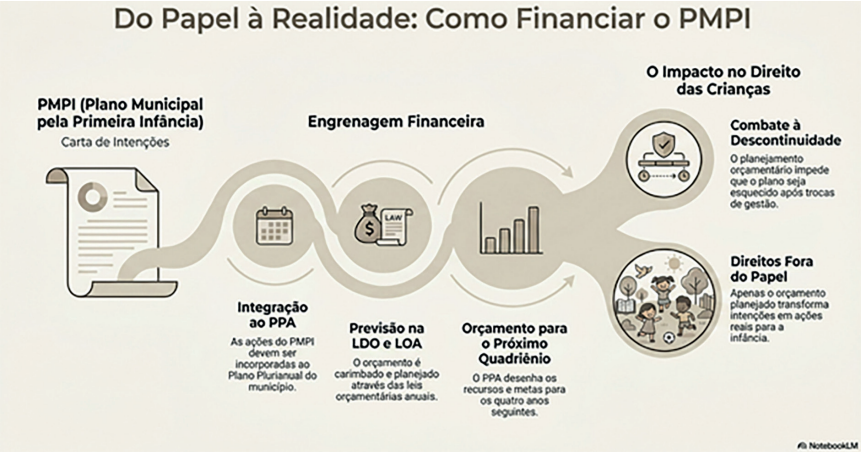
Para garantir a sustentabilidade das políticas de primeira infância, é imperativo que as metas do PMPI estejam inseridas no ciclo orçamentário. O planejamento de longo prazo (dez anos) deve ser decantado no PPA para o horizonte de quatro anos, sendo posteriormente operacionalizado pela LDO e pela LOA.

O TCE-MS orienta a criação de programas específicos ou etiquetas orçamentárias que permitam o rastreamento dos recursos destinados à primeira infância. Essa transparência fiscal é o "escudo" que protege os direitos infantis contra descontinuidades administrativas, tratando o gasto na área como um investimento estratégico de alto retorno socioeconômico para o município.

Um dos maiores desafios das políticas públicas no Brasil é a descontinuidade. Para que o PMPI não se torne uma "carta de intenções" esquecida na gaveta após a troca de gestão, ele precisa estar intrinsecamente ligado aos instrumentos de planejamento governamental.

As ações previstas no PMPI devem ser traduzidas e incorporadas ao PPA do município. É o PPA que desenha o orçamento para os próximos quatro anos. A partir dele, as metas do PMPI ganham previsão de recursos na LDO e na LOA. Sem orçamento carimbado e planejado, os direitos das crianças não saem do papel.

Figura 8 – PMPI e o planejamento orçamentário



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Para que essa integração não seja apenas formal, é recomendável a criação de um código de programa específico no orçamento municipal dedicado à primeira infância. Essa estratégia permite o rastreamento automatizado dos recursos, facilitando o trabalho de fiscalização do TCE-MS e garantindo que o planejamento estratégico previsto no PMPI tenha tradução financeira direta nos anexos de metas e prioridades da LDO.

6. Considerações finais

A consolidação do PMPI como uma política pública perene e transformadora transcende a mera formalização de intenções jurídicas; ela exige a materialização do planejamento estratégico em prioridade orçamentária real. Ao longo deste estudo, evidenciou-se que a proteção integral e a prioridade absoluta preconizadas pelo ECA e pelo Marco Legal da Primeira Infância ganham efetividade prática somente quando articuladas de forma intersetorial e estruturadas sob uma governança fiscal responsável.

Nesse cenário, a experiência do Estado de Mato Grosso do Sul destaca-se como um paradigma de controle externo indutor. O papel desempenhado pelo TCE-MS demonstra que a atuação das Cortes de Contas contemporâneas vai além da tradicional fiscalização punitiva ex post. Ao disponibilizar ferramentas de monitoramento, como o Painel do PMPI, e ao instituir capacitações voltadas à intersetorialidade, o Tribunal atua de forma pedagógica, garantindo a capilaridade e a conformidade metodológica do planejamento nos 79 municípios sul-mato-grossenses.

Em suma, o avanço na implementação dos PMPIs em Mato Grosso do Sul reitera que os direitos da infância devem ser tratados como investimentos estratégicos de alto retorno socioeconômico. A engrenagem que une o rigor metodológico do diagnóstico local, a participação social, a inovação tecnológica no controle externo e a vinculação orçamentária estrita é o que efetivamente retira as garantias legais do papel. Somente por meio dessa governança fiscal integrada e vigilante será possível assegurar um desenvolvimento pleno, equitativo e sustentável para as futuras gerações.

Sobretudo, elaborar um PMPI requer dispor de um olhar técnico, ouvir pessoas e comprometer-se politicamente com a garantia dos direitos da primeira infância. Planejar não será suficiente se a Lei não se materializar em ações efetivas, traduzidas em mudanças circunstanciais na vida de cada criança.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/. Acesso em: 3 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 3 maio 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Primeira infância em foco**. 1. ed. [S.l.]: Instituto Rui Barbosa, 15 maio 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/07/primeira-infancia-em-foco-ed-01-ebook.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Resolução TCE-MS n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCEMS. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/primeirainfancia/assets/documentacao/resolucao185.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Primeiros mil dias de vida são cruciais para desenvolvimento do cérebro. **ONU News**, 10 jan. 2017. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2017/01/1573791. Acesso em: 3 maio 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância**. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: https://andi.org.br/wp-content/uploads/2021/07/andi.org.br-guia-para-elaboracao-do-plano-municipal-pela-primeira-infancia-guia-pmpi-2020-digital1.pdf. Acesso em: 3 maio 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Observa:** Observatório do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: https://rnpiobserva.org.br/. Acesso em: 3 maio 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância 2020-2030**. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2021/01/PNPI-2020-2030_v.final_.pdf. Acesso em: 3 maio 2026.

SOTHER, Tania. Programa da primeira infância é dividido em 5 dimensões. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 2 ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7176/programa-da-primeira-infancia-e-dividido-em-5-dimensoes. Acesso em: 19 jun. 2026.

SOTHER, Tania. Trabalho do TCE-MS ganha destaque em oficina nacional sobre políticas para a primeira infância. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 13 abr. 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/8310/trabalho-do-tce-ms-ganha-destaque-em-oficina-nacional-sobre-politicas-para-a-primeira-infancia. Acesso em: 19 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Orientações para a Primeira Infância no Planejamento Estratégico do Município**. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://sip-barramento.tce.ms.gov.br/public/Links/cartilha-primeira-infanciafinaldigitalpdf-5246fd.pdf. cesso em: 19 jun. 2026.

D EXECUTAR



Capítulo 4

A CAPACITAÇÃO COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO: A TRILHA PEDAGÓGICA DO TCE-MS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Sandra Rose Rodrigues Cruz[1]

Sumário: 1 Introdução. 2 A trilha metodológica: progressão e intersetorialidade 3 O cronograma estratégico e temático das capacitações: o termômetro do avanço municipa. 4 Impacto e resultados alcançados. 5 Considerações finais. Referências

1. Introdução

O desafio de demonstrar a efetividade do caráter formativo e orientativo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) é apresentado neste capítulo como parte de uma trajetória de compartilhamento de conhecimentos técnicos, por meio de linguagem simples, destinada a alcançar pessoas dispostas a participar do movimento de engajamento pela garantia dos direitos das crianças de 0 a 6 anos, na primeira infância nos 79 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

A capacitação como ferramenta de transformação descreve a trilha pedagógica desenvolvida pela instituição, demonstrando como a formação técnica e humanizada de gestores e educadores se converte em um instrumento poderoso para transformar a realidade das crianças sul-mato-grossenses.

A metodologia de capacitação aplicada no âmbito do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, liderado pelo TCE-MS, proporcionou o acesso ao conhecimento de maneira sistematizada, alinhada ao planejamento, à

1 Mestranda em Administração Pública. Pós-graduanda em Gestão de Cidades. Pós-graduada em Coordenação Pedagógica e Tecnologias Aplicadas à Educação. Graduada em Gestão Pública e Pedagogia. Membro do Comitê da Primeira Infância do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

metodologia e à didática destinados a alcançar públicos diversos, com diferentes experiências, interligados com um mesmo propósito de fortalecer ações de políticas públicas para a primeira infância. A escolha de ferramentas digitais de capacitação a distância possibilitou otimizar tempo, reduzir custos com despesas de deslocamento e universalizar o acesso às orientações técnicas pedagógicas para a elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI).

A trilha formativa desenvolvida entre 2023 e 2026 orientou gestores e servidores públicos desde a criação de comissões municipais para elaboração do PMPI até as peças orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), bem como as orientações para o Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI.

2. A trilha metodológica: progressão e intersetorialidade

A metodologia de capacitação adotada pelo TCE-MS não se baseou em eventos isolados, mas em uma trilha de aprendizagem progressiva. As oficinas foram desenhadas para acompanhar o amadurecimento das gestões municipais em tempo real, partindo de conceitos basilares de mobilização até culminar na engenharia financeira do orçamento público.

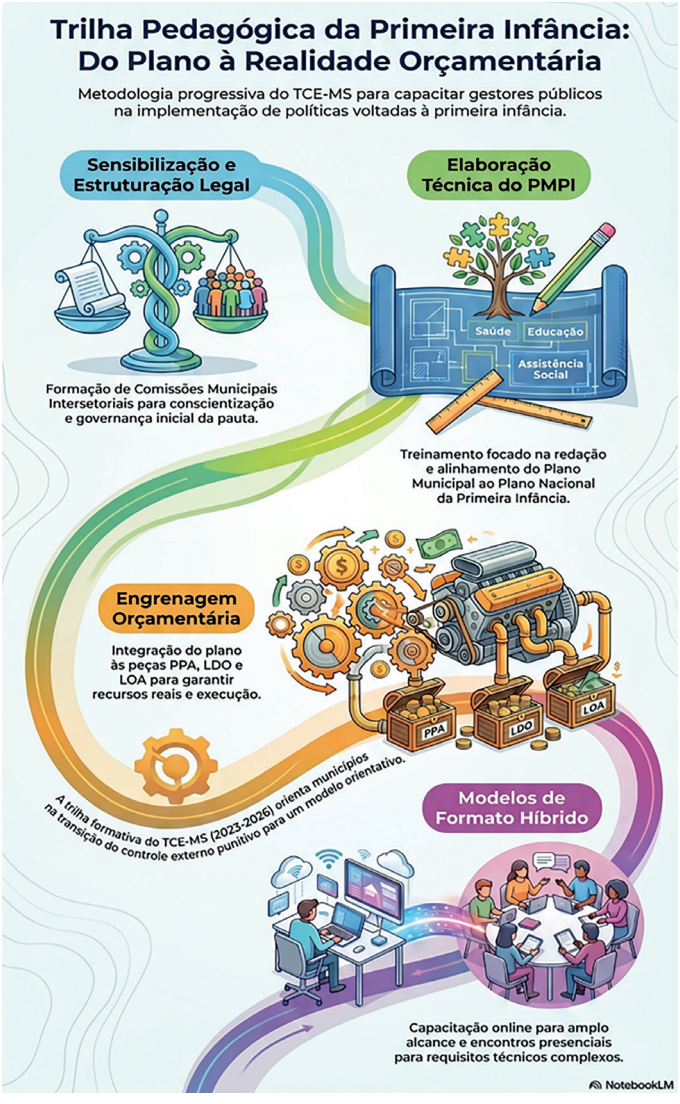
A estratégia foi dividida nos seguintes eixos metodológicos:

- Sensibilização e estruturação legal: foco inicial na conscientização e na formação das Comissões Municipais Intersetoriais.
- Elaboração técnica do PMPI: treinamento focado nas etapas, nos prazos e na redação do documento, alinhando-o ao Plano Nacional da Primeira Infância.
- Engrenagem orçamentária: a fase mais avançada, garantindo que o PMPI fosse amparado pelas peças orçamentárias (PLOA, PPA e LDO), evitando que o plano se tornasse apenas uma “carta de intenções”.
- Modelos de formato: utilização de modalidades online para garantir capilaridade e encontros presenciais para o aprofundamento de requisitos técnicos complexos.

A metodologia de capacitação desenhada para a garantia dos direitos da primeira infância demonstra que a educação corporativa no setor público é um pilar fundamental para a governança. Ao conduzir os municípios passo a passo, desde

a edição de decretos locais até o engessamento de recursos no orçamento anual, a trilha formativa evitou a fragmentação das políticas. Os expressivos números de servidores e jurisdicionados alcançados comprovam que o viés pedagógico adotado é a estratégia mais eficaz para garantir que o desenvolvimento da primeira infância saia do escopo teórico e se materialize em direitos garantidos.

Figura 1 – A trilha metodológica



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Figura 2 – A trilha pedagógica



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

3. O cronograma estratégico e temático das capacitações: o termômetro do avanço municipal

O avanço técnico das gestões pode ser mapeado pela cronologia das oficinas e seminários realizados, que engajaram centenas de participantes, refletindo o avanço técnico dos municípios na garantia dos direitos da primeira infância.

A evolução das ações formativas do TCE-MS acompanhou o amadurecimento do Programa, passando da fase de conscientização institucional para a de execução técnica rigorosa. O cronograma de oficinas e seminários não foi estruturado de forma aleatória; ele funcionou como uma trilha pedagógica sequencial, desenhada para engajar centenas de participantes e guiar os municípios desde os primeiros passos legislativos até a complexa engenharia do orçamento público.

O Programa entendeu desde o início que a verdadeira proteção às crianças de 0 a 6 anos não se faz tão somente com auditorias, mas com a educação de quem planeja e executa o orçamento público. Dessa forma, o avanço técnico das gestões locais pode ser claramente mapeado pelas seguintes fases do cronograma:

3.1. Fase de sensibilização e alinhamento interno

- Antes de cobrar os municípios, o TCE-MS iniciou a capacitação "dentro de casa".
- A formação inicial focou em auditores e técnicos do próprio Tribunal para uniformizar o entendimento sobre como fiscalizar e orientar o tema da primeira infância de maneira integrada.
- Essa etapa garantiu que o órgão de controle estivesse tecnicamente preparado para assumir uma postura pedagógica e orientativa.

Figura 3 – Grupo de estudos do TCE-MS com a UFMS



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

A imagem registra o trabalho do grupo de estudos de servidores do TCE-MS em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), com a orientação do Prof. Dr. Miguel Renda[2].

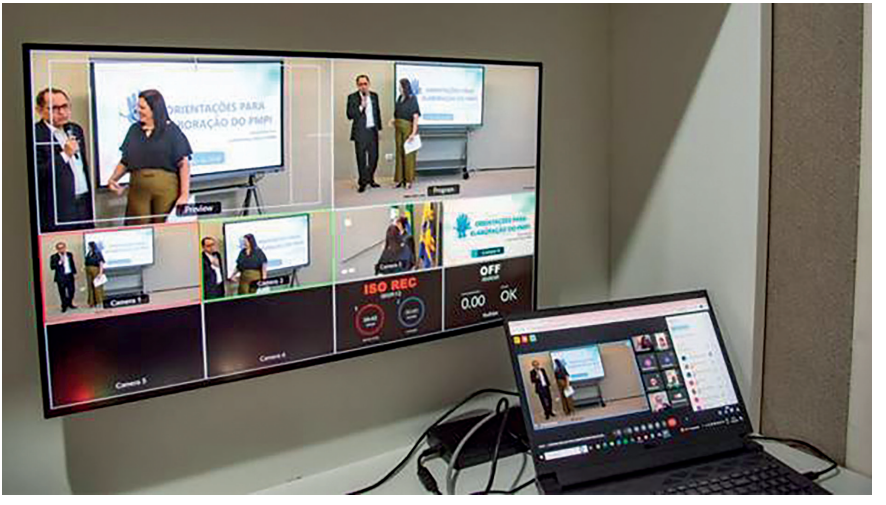
2 SOTHER, Tania. TCE-MS utiliza ferramenta de planejamento para sugerir ações em prol da primeira infância. Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 18 nov. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7331/tce-ms-utiliza-ferramenta-de-planejamento-para-sugerir-acoes-em-prol-da-primeira-infancia Acesso em: 3 maio 2026.

3.2. Fase de estruturação e mobilização intersetorial

À medida que o Programa avançou para “o ano da técnica”, as capacitações voltaram-se para os gestores na ponta.

Oficinas com alto engajamento de servidores e jurisdicionados focaram na importância do planejamento estratégico e no passo a passo prático para a criação formal das Comissões Municipais da Primeira Infância. O objetivo foi romper com a ideia de que a primeira infância é um “problema apenas da creche”, estimulando a intersetorialidade ao integrar pastas de saúde, educação, assistência social e finanças.

Figura 4 – Orientações para elaboração do PMPI



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

3.3. Fase de imersão técnica na elaboração do PMPI

- Com as comissões estabelecidas, o cronograma estratégico forneceu o suporte técnico necessário para a redação dos planos.
- As oficinas ofereceram orientações detalhadas sobre os elementos essenciais, as etapas de elaboração e os prazos legais para o PMPI.
- Esse momento marcou o domínio das gestões sobre as diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância, assegurando que o planejamento refletisse a realidade local por meio do uso de indicadores oficiais.

Figura 5 – Passo a passo para a criação da comissão municipal da primeira infância



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

3.4. Fase de engenharia financeira e orçamentária

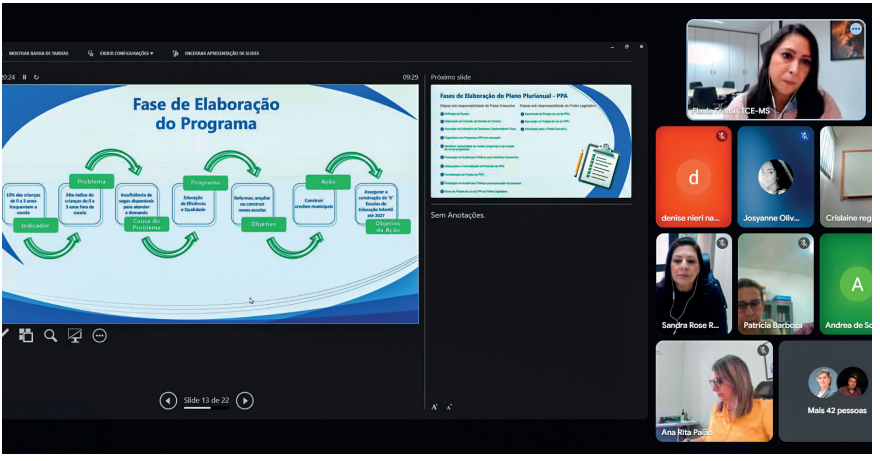
- O ápice da maturidade técnica das gestões ocorreu na reta final do cronograma, quando as capacitações mergulharam fundo no coração da gestão: a inserção da infância no planejamento orçamentário.
- Com a premissa de que políticas sem orçamento garantido não saem do papel, as oficinas finais treinaram os técnicos orçamentários municipais para adequarem o PPA e a LOA.

Figura 6 – Oficina presencial "Orçamento Público e a Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual"



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

Figura 7 – Atendimento assistido primeira infância prioridade no Plano Plurianual - PPA



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Uma das ações relevantes de capacitação foi a ênfase na correta inclusão das ações do PMPI no orçamento público.

O TCE-MS promoveu oficinas técnicas online "Atendimento Assistido na Elaboração do PPA" e "Como Inserir Ações do PMPI no Orçamento Público com Ênfase no PPA", além de publicar tutoriais detalhados, instruindo os municípios sobre como inserir efetivamente as ações da primeira infância no PPA.

Figura 8 – Atendimento assistido na elaboração do Plano Plurianual - PPA



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Figura 9 – Oficina ao vivo "Atendimento Assistido na Elaboração do Plano Plurianual (PPA)"



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

O sucesso desse cronograma temático reside no fato de que ele foi concebido com metas claras para transformar o abstrato em concreto. Ao engajar centenas de servidores em um processo de ensino contínuo e progressivo, o TCE-MS garantiu que a "prioridade absoluta" da criança saísse do discurso político e virasse linha de orçamento executável. Essa abordagem comprova que orientar tecnicamente as prefeituras de forma estruturada é o caminho mais seguro para promover a boa governança e efetivar os direitos das crianças.

3.5. O suporte institucional e as parcerias

Para que as ações formativas tivessem o peso e a capilaridade necessários, a metodologia contou com o apoio estrutural da Escola Superior de Controle Externo (Escoex) na dimensão pedagógica do projeto.

Figura 10 – Curso EAD Primeira Infância: aspectos legais, planejamento e controle



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Figura 11 – I Encontro Técnico do Comitê de Monitoramento e Avaliação do PMPI



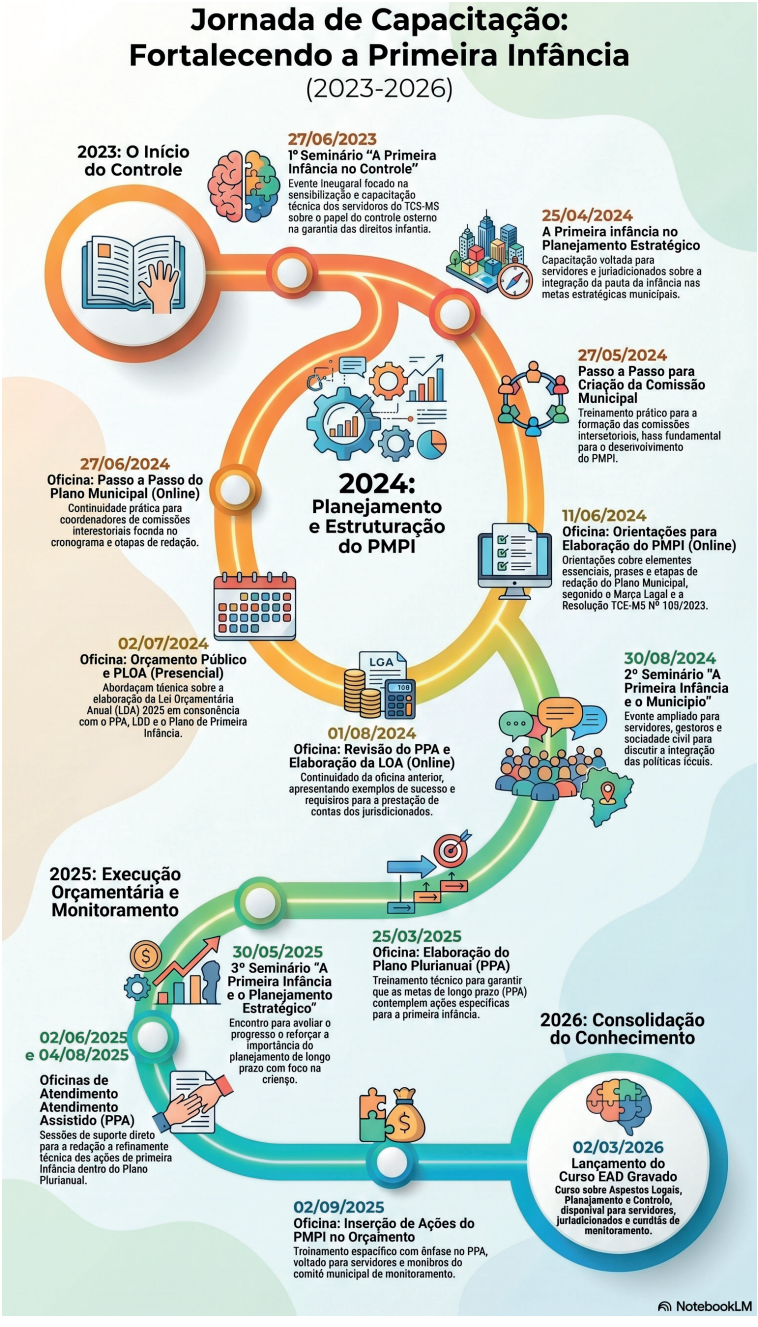
Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

Além disso, todas as oficinas contaram com o respaldo de uma forte rede de governança colaborativa. Atuaram em parceria com o TCE-MS:

- o Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul (TJMS);
- o Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPMS).
- a Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul (DPGEMS);
- a Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (Assomasul);
- a União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul (UCVMS)

Essa atuação interinstitucional assegurou que as orientações técnicas transmitidas aos gestores fossem uniformes e endossadas por toda a rede de proteção e controle do Estado.

Figura 12 – Jornada de Capacitação 2023-2026



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

4. Impacto e resultados alcançados

A adoção dessa postura pedagógica pelo TCE-MS rendeu frutos expressivos. Quando o Tribunal aderiu ao Pacto Nacional pela Primeira Infância, em 2023, apenas dois municípios sul-mato-grossenses possuíam PMPI. Após a estruturação e capacitação técnica promovidas pelo Programa, o Estado atingiu a marca de 79 municípios com planos concluídos. Adicionalmente, as prefeituras já foram orientadas para garantir dotações específicas para a área em seus PPAs. A adoção de uma postura pedagógica e proativa pelo TCE-MS gerou transformações profundas na gestão pública voltada às crianças. Ao transitar de uma postura meramente inercial para uma de mudança planejada, o Tribunal impulsionou a universalização de serviços e a garantia de direitos.

4.1. Transformação no cenário estadual

A evolução dos indicadores demonstra a eficácia da estruturação e capacitação técnica promovidas:

- **Expansão dos planos municipais:** quando o TCE-MS aderiu ao **Pacto Nacional pela Primeira Infância**, em 2023, apenas dois municípios do Estado de Mato Grosso do Sul possuíam o seu PMPI. Após a mobilização, no início do ano de 2026 o Estado atingiu a marca de 79 municípios com planos concluídos, abrangendo todo o território sul-mato-grossense.
- **Segurança orçamentária:** as prefeituras foram orientadas a garantir dotações específicas para a infância em seus PPAs, transformando intenções técnicas em compromissos financeiros reais.
- **Fortalecimento institucional:** o processo promoveu a integração intersetorial, unindo planejamento, finanças, saúde e educação em torno de metas decenais.

5. Considerações finais

Em suma, as reflexões tecidas ao longo deste capítulo demonstram, de forma paradigmática, que o controle externo contemporâneo pode e deve atuar de maneira proativa para qualificar a gestão pública. Ao transcender a mera fiscalização punitiva e assumir a responsabilidade de ensinar os gestores a planejarem orçamentos sensíveis

à primeira infância, o Programa Integrado do TCE-MS consolida o Tribunal como um verdadeiro indutor de políticas públicas. Essa experiência evidencia que a capacitação técnica deixou de ser uma ferramenta acessória para se tornar um pilar estratégico e indispensável na efetivação dos direitos constitucionais. Estabelece-se, assim, um modelo de governança sustentável e replicável, comprovando, em última análise, que a orientação preventiva gera impactos sociais muito mais profundos, transformadores e duradouros do que a estrita e tardia cultura da punição.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/. Acesso em: 3 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 3 maio 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Primeira infância em foco**. 1. ed. [S.l.]: Instituto Rui Barbosa, 15 maio 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/07/primeira-infancia-em-foco-ed-01-ebook.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Resolução TCE-MS n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCEMS. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/primeirainfancia/assets/documentacao/resolucao185.pdf. Acesso em: 3 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Primeiros mil dias de vida são cruciais para desenvolvimento do cérebro. **ONU News**, 10 jan. 2017. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2017/01/1573791. Acesso em: 3 maio 2026

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Observa:** Observatório do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: https://rnpiobserva.org.br/. Acesso em: 3 maio 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância**. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: https://andi.org.br/wp-content/uploads/2021/07/andi.org.br-guia-para-elaboracao-do-plano-municipal-pela-primeira-infancia-guia-pmpi-2020-digital1.pdf. Acesso em: 3 maio 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância 2020-2030**. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2021/01/PNPI-2020-2030_v.final_.pdf. Acesso em: 3 maio 2026.

SOTHER, Tania. TCE-MS utiliza ferramenta de planejamento para sugerir ações em prol da primeira infância. Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 18 nov. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7331/tce-ms-utiliza-ferramenta-de-planejamento-para-sugerir-acoes-em-prol-da-primeira-infancia Acesso em: 3 maio 2026.

Capítulo 5

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA E SUA EFETIVIDADE – A EXPERIÊNCIA EXITOSA DO TCE-MS

Eduardo dos Santos Dionizio[1]

Flávia Pierin Freitas Buchara[2]

Sumário: 1 Introdução. 2 A atuação prática do TCE-MS. 3 Considerações finais. Referências

1. Introdução

A efetiva implementação das políticas públicas para a primeira infância continua sendo um verdadeiro desafio para a administração pública, especialmente para as pequenas unidades administrativas. Ainda que exista farto amparo constitucional, legal e regulamentar apto a dar o necessário amparo jurídico a essa política pública tão essencial ao ser humano, o Estado brasileiro, como um todo, mantém grande *déficit* para com a sociedade.

No contexto da implementação das políticas públicas, a administração pública tem o dever de dar cumprimento aos mandamentos legais, porém, do ponto de vista prático, o que se vê é um claro distanciamento entre a norma jurídica e a realidade.

1 Especialista em Direito Processual Civil, em Direito do Estado com ênfase em Controle Externo e em Gestão Escolar. Graduado em Direito e Pedagogia. Advogado. Professor. Conferencista e palestrante. Membro titular do Instituto de Direito Administrativo de Mato Grosso do Sul (IDAMS). Diretor da Diretoria de Serviços Processuais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Membro do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS. Membro do Comitê Estadual da Primeira Infância.

2 Pós-graduada em Direito Tributário. MBA em Controladoria e Gestão Tributária. MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria. Graduada em Ciências Contábeis. Chefe da Coordenadoria de Planejamento do Controle Externo e Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

Daí a necessidade de se refletir sobre o papel institucional dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e dos Órgãos de Controle, quais sejam, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

No que diz respeito à política pública para a primeira infância, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), enquanto signatário do Pacto Nacional pela Primeira Infância capitaneado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tomou a iniciativa de ser, junto ao Estado e aos municípios, indutor da efetivação dos direitos das crianças de 0 a 6 anos especialmente.

Com fundamento na Constituição Federal, no Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) e no Pacto do CNJ, a Corte de Contas sul-mato-grossense editou a Resolução n. 185/2023 na qual estabeleceu importantes diretrizes com foco na primeira infância. Dentre essas diretrizes, o planejamento foi um dos pontos prioritários.

O presente capítulo tem por finalidade apresentar, de forma prática, como se deu a atuação do TCE-MS como indutor na elaboração do planejamento estratégico dos municípios de todo o Estado para o atendimento das políticas públicas, que, necessariamente deve ser um processo contínuo e sistêmico em que se define a direção, as metas e as ações necessárias para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

Para o alcance dos resultados esperados, realizou-se ampla campanha de sensibilização por meio de oficinas técnicas e capacitações junto aos jurisdicionados, levando em consideração que um bom planejamento permite que o atendimento às políticas públicas passe de reativo para proativo, garantindo maior governabilidade e eficiência na gestão pública.

Nesse sentido, tornou-se imprescindível conhecer as bases essenciais para a elaboração dos instrumentos de planejamento governamental com ênfase no Plano Plurianual (PPA), sem perder de vista sua necessária articulação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A proposta central foi demonstrar que o planejamento governamental não deve ser compreendido como simples formalidade legal, mas como instrumento indispensável à organização racional da ação estatal, à definição de prioridades, à estruturação de soluções para problemas concretos e à adequada vinculação entre diagnóstico, metas e orçamento.

No âmbito do TCE-MS, essa compreensão foi desenvolvida em perspectiva eminentemente pedagógica/formativa, com linguagem acessível e enfoque prático,

voltado a auxiliar gestores públicos na qualificação das peças de planejamento governamental. O conteúdo trabalhado nos materiais de orientação e nas oficinas técnicas evidencia que planejar significa estabelecer caminhos para alcançar objetivos, priorizar demandas públicas, organizar a atuação administrativa e distribuir, ao longo do tempo, os meios necessários à obtenção de resultados efetivos para a sociedade.

2. A atuação prática do TCE-MS

O TCE-MS atuou junto aos seus jurisdicionados com o objetivo de mudança de paradigma para que o planejamento governamental não seja mera formalidade burocrática, mas sim um processo contínuo e sistêmico, essencial para a eficiência das políticas públicas.

As capacitações e os atendimentos assistidos realizados pelos TCE-MS junto aos seus jurisdicionados permitiram que estes entendessem que a integração entre o diagnóstico situacional, a definição de metas e a alocação de recursos financeiros é o que permite à gestão pública transitar de uma postura reativa para uma atuação proativa e estratégica.

O fundamento constitucional do sistema orçamentário apresentado aos jurisdicionados do TCE-MS tem expressa previsão no art. 165 da Constituição Federal, segundo o qual leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Trata-se da base estruturante do modelo brasileiro de planejamento e orçamento público. O texto constitucional organiza essas três peças como instrumentos distintos, mas funcionalmente integrados.

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e para aquelas relativas aos programas de duração continuada. A LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Já a LOA estima a receita e fixa a despesa de cada exercício, permitindo a execução financeira das ações planejadas.

Esse modelo constitucional foi detalhado por normas infraconstitucionais e, no âmbito do TCE-MS, por orientações técnicas específicas. Nesse contexto, assumiu especial relevância a Orientação Técnica aos Jurisdicionados (OTJ) n. 2, de 14 de

fevereiro de 2025, que dispõe sobre orientações técnicas relativas aos instrumentos de planejamento governamental, com vistas à elaboração do orçamento público.

A referida OTJ, de caráter eminentemente indutor e orientativo, definiu conceitos, classificações e procedimentos técnico-orçamentários, além de reforçar a necessidade de observância da disciplina jurídica aplicável ao planejamento plurianual. Também faz remissão a importantes referenciais normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei n. 4.320/1964, o Decreto-Lei n. 200/1967, o Manual Técnico de Orçamento e o Manual Técnico do PPA, demonstrando que o planejamento governamental deve ser conduzido com base em método, técnica e consistência normativa.

Figura 1 – O sistema orçamentário brasileiro



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Figura 2 – MTO 2025 e o Orçamento Público



Fonte: MTO (2025) e acervo TCE-MS (2025).

No decorrer dos trabalhos, coube à equipe técnica do Tribunal demonstrar aos jurisdicionados que a OTJ n. 2/2025 possui dupla relevância. De um lado, ela exerce função normativa orientadora, ao consolidar conceitos e parâmetros mínimos a serem observados pelos jurisdicionados na elaboração do planejamento governamental. De outro, cumpre função pedagógica, ao traduzir a linguagem técnico-orçamentária em diretrizes mais compreensíveis, inclusive com apoio de modelos exemplificativos de programas, metas e ações, em dimensão física e financeira. Desse modo, a orientação não se limitou a impor uma exigência formal, mas contribuiu para o aperfeiçoamento real da qualidade do planejamento público.

Nesse cenário, destacou-se o papel do TCE-MS, que, além de sua função fiscalizatória, atuou de maneira relevante na orientação institucional dos gestores públicos. A iniciativa do Tribunal, ao publicar a OTJ n. 2/2025, que promoveu oficinas técnicas, disponibilizou modelos, manuais, roteiros práticos e apoio técnico aos jurisdicionados, demonstrou uma visão mais ampla do papel do controle externo.

Não se tratou apenas de examinar posteriormente a legalidade dos atos administrativos, mas também de atuar preventivamente, contribuindo para que o planejamento seja elaborado com mais clareza, consistência e aderência às exigências

constitucionais e legais. Essa postura fortaleceu a qualidade do gasto público, reduziu falhas de formulação e aproximou o controle de uma função também educativa e indutora de boas práticas administrativas.

A metodologia adotada pelo TCE-MS foi construída de forma didática e progressiva. Em vez de tratar o PPA apenas em linguagem estritamente burocrática, buscou-se traduzir o planejamento em lógica acessível ao gestor, demonstrando que o processo deve nascer do diagnóstico de problemas concretos, transformando-se em programas e ações e, por fim, repercutindo no orçamento público.

Essa abordagem pedagógica foi especialmente importante porque muitos problemas de planejamento decorrem não da ausência de intenção administrativa, mas da deficiência na estruturação técnica das informações que precisam constar nos instrumentos de planejamento governamental.

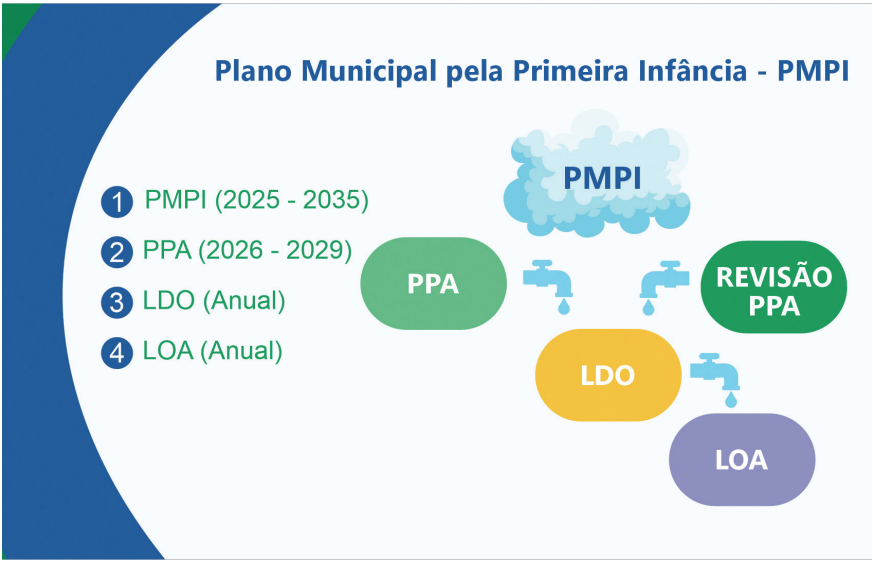
O PPA foi apresentado como o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública. Sua função é organizar, para um ciclo de quatro anos, as diretrizes, os objetivos, os programas, as ações e as metas que orientarão a atuação governamental. Em termos práticos, o PPA é o espaço em que as prioridades políticas são convertidas em programação governamental, com base em escolhas estruturadas e compatíveis com a realidade do ente público. Por isso, não pode ser compreendido como mera lista de intenções genéricas, mas como peça central do sistema de planejamento.

A LDO, por sua vez, possui natureza anual e cumpre a função de ligação entre o planejamento de médio prazo e a elaboração do orçamento anual. Cabe a ela estabelecer as metas e prioridades da administração para o exercício subsequente, orientando a formulação da LOA. Já a LOA materializa financeiramente as decisões planejadas, fixando os valores necessários à execução das ações previstas. A correta compreensão desses instrumentos exige reconhecer que eles não são compartimentos isolados. Ao contrário, devem operar de forma articulada: o problema público é identificado, a solução é estruturada no PPA, a prioridade anual é selecionada na LDO e os recursos correspondentes são consignados na LOA.

A coerência entre PPA, LDO e LOA constitui requisito essencial do planejamento governamental. O orçamento anual não deve surgir dissociado do plano plurianual, assim como as prioridades anuais não podem ser definidas sem vínculo com os pro-

gramas e objetivos previamente estabelecidos. Quando essa articulação falha, surgem distorções recorrentes da gestão pública, como a previsão formal de prioridades sem correspondente alocação financeira, a inserção de ações desconectadas do diagnóstico local ou a fragmentação entre metas físicas e execução orçamentária. A técnica orçamentária, portanto, exige sincronia entre planejamento e orçamento, sob pena de comprometimento da efetividade administrativa.

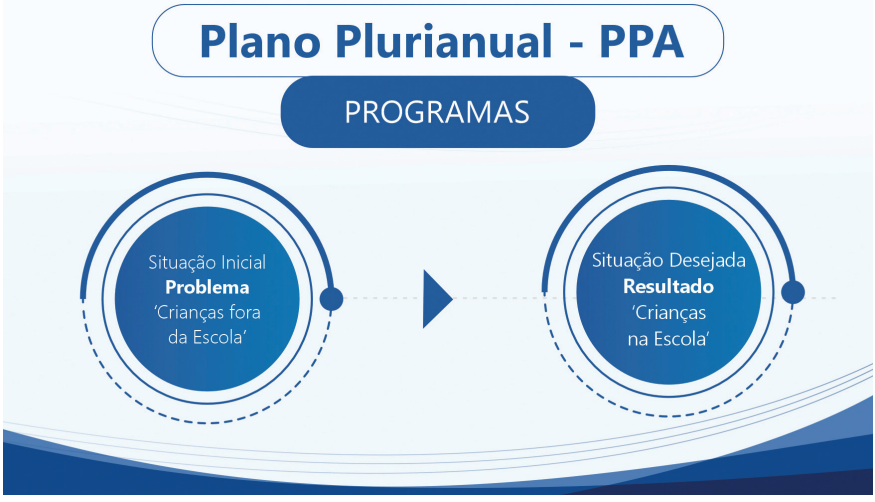
Figura 3 – A integração do PMPI nos instrumentos orçamentários (PPA-LDO-LOA)



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Um dos pontos mais relevantes evidenciados, seja em oficinas técnicas seja em atendimento assistido aos jurisdicionados, foi a necessidade de que o planejamento governamental se inicie pelo diagnóstico da realidade local. Essa exigência apareceu de forma expressa na OTJ n. 2/2025, ao reconhecer o diagnóstico situacional como etapa imprescindível para o conhecimento da situação atual da sociedade e para a formulação de programas capazes de produzir os resultados almejados. O levantamento e a coleta de dados confiáveis e atualizados permitiram identificar problemas, demandas e oportunidades, possibilitando que o planejamento seja aderente à realidade do território e às necessidades da população.

Figura 4 – Os programas do Plano Plurianual - PPA



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Esse aspecto também foi trabalhado de forma bastante didática nos exemplos apresentados pelo TCE-MS, especialmente no caso voltado à Educação Infantil. A construção do planejamento partiu de uma situação-problema concreta, qual seja, a existência de crianças fora da escola.

A partir disso, estabeleceu-se diretriz estratégica, utilizando indicadores de diagnóstico, identificando causas, formulando ações e definindo objetivo compatível com o problema. A lógica demonstrada é simples e ao mesmo tempo essencial: não se começa pela despesa, mas pela realidade concreta; não se inicia pela rubrica orçamentária, mas pela identificação do problema público que demanda solução estatal.

Figura 5 – Fase de Elaboração do Programa



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Sob essa perspectiva, o planejamento adequado precisou percorrer uma sequência lógica. Primeiro, foi necessário determinar a situação existente e realizar diagnóstico baseado em dados confiáveis. Em seguida, foram avaliadas alternativas de solução, definição de prioridades, estabelecimento de objetivos e seleção das atividades ou projetos necessários à concretização dos resultados pretendidos.

Só então se passou à definição dos recursos humanos, materiais e financeiros indispensáveis à execução. Essa trilha metodológica impediu que o planejamento se reduzisse a formulações abstratas ou padronizadas, dissociadas da realidade e incapazes de orientar a gestão de modo efetivo.

Figura 6 – Sequência lógica do orçamento-programa



Fonte: Acervo TCE-MS (2025)

A OTJ n. 2/2025 contribuiu sobremaneira, na medida em que estabeleceu o registro da natureza da política pública e do tema transversal "Primeira Infância", assegurando que as políticas voltadas para esse público prioritário fossem adequadamente identificadas e destacadas no orçamento como despesas exclusivas – despesas específicas para a primeira infância, como a construção de creches –; despesas não exclusivas – aquelas que, embora não direcionadas exclusivamente à primeira infância, a incluem ou impactam significativamente, como no caso da merenda escolar –; e, por fim, despesas de natureza difusa – despesas de natureza geral que, *a priori*, não contribuem ou impactam a primeira infância, mas poderão produzir efeitos sobre ela. Um exemplo apresentado foi a atenção aos pacientes portadores de doenças hematológicas.

O quadro ilustrativo a seguir foi elaborado a partir dos conceitos apresentados no *Financiamento da primeira infância: orçamento federal 2022*[3] e constou na OTJ n. 2/2025 com o propósito de facilitar o monitoramento e a avaliação de iniciativas específicas, garantindo que os recursos destinados à primeira infância fossem aplicados de forma eficiente e eficaz:

3 BRASIL. Ministério da Economia. **Financiamento da primeira infância**: orçamento federal 2022. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/primeira-infancia-2022.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

Figura 7 – Classificação da Política Pública e Marcador Tema Transversal "Primeira Infância"

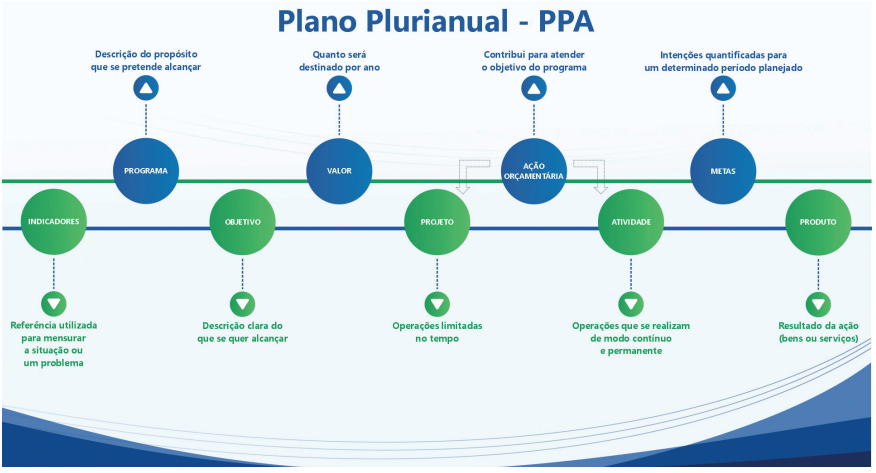
GRUPOS	DESCRIÇÃO	EXEMPLO
DESPESAS EXCLUSIVAS	Informações das despesas diretas ou específicas para a primeira infância.	Construção de Creches.
DESPESAS NÃO-EXCLUSIVAS	Embora não direcionadas exclusivamente à primeira infância, a inclui ou a impacta significativamente.	Merenda Escolar.
DESPESAS DE NATUREZA DIFUSA	São despesas de natureza geral que, a priori, não contribuem ou impactam a primeira infância, mas poderão produzir efeitos sobre ela.	Atenção aos pacientes portadores de doenças hematológicas.

Fonte: OTJ n. 2/2025

A OTJ n. 2/2025 ainda exerceu relevante contribuição quando estabeleceu os elementos mínimos do planejamento governamental, especialmente no âmbito do PPA, ou seja, o Programa, o objetivo, a ação, o produto, a meta física e a meta financeira.

Nos termos da OTJ, o Programa representa conjunto de ações voltadas à solução de problemas, ao atendimento de demandas e à concretização de objetivos estratégicos; o objetivo descreve, de forma clara e concisa, aquilo que se pretende alcançar; a ação orçamentária corresponde ao principal classificador do orçamento público e expressa o esforço administrativo que contribuiu para o alcance do objetivo; o produto é o bem ou serviço resultante da ação; a meta física indica a quantidade de produto a ser entregue; enquanto a meta financeira traduz a estimativa dos recursos necessários, por exercício, para viabilizar a execução da ação.

Figura 8 – Elementos mínimos do Plano Plurianual - PPA



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

No decorrer dos trabalhos realizados pelo TCE-MS, a inclusão desses elementos essenciais do planejamento governamental foi amplamente destacada, inclusive nos materiais orientativos. Também foi explicada a diferença entre projeto e atividade: projeto corresponde à operação limitada no tempo, voltada à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento da ação governamental; atividade, por sua vez, corresponde à operação contínua e permanente, destinada à manutenção do funcionamento administrativo ou da prestação continuada do serviço público.

Essa diferenciação foi apresentada como tecnicamente relevante, porque orientou a correta classificação das ações e contribuiu para a consistência do planejamento.

Em termos práticos, um programa adequadamente estruturado é capaz de responder a perguntas fundamentais: qual problema deve ser enfrentado; quais dados demonstram sua existência; qual resultado se pretende alcançar; quais ações serão executadas; qual produto será entregue e em que quantidade deve ser entregue; e qual o custo em cada exercício financeiro. Quando essas respostas não estão claramente presentes, o planejamento perde densidade técnica, dificultando o acompanhamento, comprometendo a avaliação e enfraquecendo sua conexão com os demais instrumentos orçamentários.

A comparação entre formulações inadequadas e adequadas do planejamento foi tema abordado junto aos jurisdicionados. Em uma formulação inadequada, o gestor limita-se a registrar intenção genérica, como “melhorar a Educação Infantil do município”, sem identificar o problema diagnosticado, sem apresentar indicadores,

sem demonstrar a insuficiência de vagas, sem indicar produto, sem definir meta física e sem registrar meta financeira. Nessa situação, ainda que haja propósito administrativo legítimo, não houve planejamento suficientemente estruturado, pois faltaram os elementos que permitissem verificar o que foi feito, para quem foi feito, quanto foi entregue e com quais recursos.

Figura 9 – Exemplo prático de preenchimento do Plano Plurianual - PPA



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Em contraposição, a formulação adequada parte do reconhecimento do problema, a título de exemplo, do *déficit* de vagas na Educação Infantil em que se utiliza indicadores objetivos; explicita a causa identificada; define objetivo compatível com a realidade; seleciona ações concretas, como construir creches, ampliar unidades e ofertar transporte escolar; determina o produto esperado, como unidade construída ou vaga ampliada; fixa metas físicas por exercício; e estabelece metas financeiras compatíveis com a execução planejada. Nessa hipótese, o PPA deixa de ser texto genérico e passa a constituir instrumento verificável, monitorável e executável, apto a orientar a administração pública de maneira concreta.

Outro ponto relevante trabalhado pelo TCE-MS é a dimensão temporal do planejamento. O PPA não se destinou à resolução instantânea dos problemas públicos, mas à organização progressiva da ação governamental ao longo de quatro anos. Isso significa que o enfrentamento de um *déficit* social, como a falta de vagas em creches, pode demandar metas distribuídas por exercício, com entregas físicas e

financeiras progressivas, compatíveis com a capacidade administrativa e orçamentária do ente. Essa visualização ensinou ao gestor que planejar também implica escalonar prioridades, estabelecer etapas realistas e considerar o horizonte temporal da política pública.

Figura 10 – Trajetória do PPA na prática



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

A qualidade do planejamento governamental, portanto, dependeu da integração entre diagnóstico, formulação, priorização e orçamento. Quando o diagnóstico da realidade local foi incorporado ao processo decisório, os programas deixaram de ser abstrações e passaram a refletir demandas efetivas da sociedade. Com objetivos claros, ações pertinentes, produtos definidos e metas físicas e financeiras compatíveis, torna-se possível acompanhar a execução, mensurar entregas, avaliar resultados e aperfeiçoar a gestão.

Em sentido inverso, quando esses elementos estão ausentes ou aparecem de forma incompleta, o planejamento se fragiliza, perde função orientadora e compromete a efetividade da ação governamental.

3. Considerações finais

A atuação orientadora e pedagógica do TCE-MS assumiu especial importância. Ao explicar o funcionamento dos instrumentos, oferecer referências técnicas e demonstrar, por meio de exemplos práticos, a diferença entre um planejamento insufi-

ciente e um planejamento tecnicamente adequado, o Tribunal contribuiu para qualificar a gestão pública antes mesmo da fase de execução. Essa orientação preventiva auxiliou os jurisdicionados a compreender que o orçamento não deve ser construído de forma apartada do planejamento e que o PPA não pode ser preenchido com fórmulas genéricas ou meramente declaratórias. O objetivo institucional foi promover uma elaboração mais consistente, inteligível e aderente ao interesse público.

Desse modo, as oficinas técnicas e os atendimentos assistidos realizados pelo TCE-MS, a partir dos elementos técnicos contidos na OTJ n. 2/2025, juntamente com o conjunto de materiais orientativos disponibilizados aos jurisdicionados, revelaram uma mesma diretriz: o planejamento governamental precisa ser tratado como processo técnico, normativo e pedagógico, voltado à transformação de problemas reais em soluções públicas organizadas. A Constituição Federal fornece a base do sistema; a orientação técnica detalha conceitos, classificações, procedimentos e conteúdos mínimos; e a atuação do Tribunal de Contas confere concretude pedagógica a esse arcabouço, aproximando a norma da prática administrativa cotidiana.

Conclui-se, assim, que as orientações sobre a elaboração do planejamento estratégico, compreendido aqui como PPA-LDO-LOA, realizadas pelo TCE-MS aos seus jurisdicionados, observaram não apenas a exigência formal de sua existência, mas principalmente sua função material como instrumento de organização da ação governamental. O PPA é composto por programas, objetivos, ações, indicadores, produtos, metas físicas e metas financeiras. A LDO seleciona, em cada exercício, as metas e prioridades anuais. A LOA consigna os recursos necessários à execução das ações planejadas. O diagnóstico da realidade local constitui ponto de partida da formulação. A compatibilidade entre esses instrumentos de planejamento deve assegurar coerência entre a intenção administrativa, a prioridade política e a viabilidade orçamentária.

Por fim, a principal mensagem repassada aos jurisdicionados é que o planejamento governamental de qualidade não se esgota no atendimento de exigências normativas.

Um bom planejamento começa com o conhecimento da realidade, passa pela identificação clara do problema público, desenvolve-se pela formulação de programas e ações coerentes e se completa com metas físicas e financeiras compatíveis com o orçamento e com a capacidade de execução do ente público. Quando elaborado nesses termos, o planejamento deixa de ser mero rito burocrático e se converte em ferramenta efetiva de gestão, transparência, controle e entrega de resultados à sociedade.

Figura 11 – Trilha metodológica para um planejamento eficaz



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Financiamento da primeira infância**: orçamento federal. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/primeira-infancia-2022.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria e prática. Campo Grande: Editora da UFMS, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia; GARSON, Sol. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de finanças públicas**: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Atlas, 2015.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Orientação Técnica aos Jurisdicionados n. 2, de 14 de fevereiro de 2025**. Dispõe sobre orientações técnicas acerca dos instrumentos de planejamento governamental, visando à elaboração do orçamento público, com a definição dos principais conceitos, classificações e procedimentos técnicos-orçamentários. Campo Grande: TCE-MS, 2025. Disponível em:https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/29902/074e7e016567e90eaf26c2aa0b68fd40.pdf . Acesso em: 7 out. 2026.

Capítulo 6

A DISSEMINAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DO TCE-MS

Eduardo dos Santos Dionizio[1]

Flávia Pierin Freitas Buchara[2]

Alexsandra Oliveira[3]

Sandra Rose Rodrigues Cruz[4]

Sumário: 1 Introdução. 2 Mecanismos de disseminação. 3 O papel do TCE-MS como indutor de políticas públicas. 4 Missões técnicas e intercâmbio institucional. 5 Eventos estratégicos e foco na prática municipal. 6 Considerações finais. Referências

1. Introdução

Em um estado com dimensões e diversidades regionais como Mato Grosso do Sul, a inovação na gestão pública muitas vezes ocorre de forma isolada. Um município pode encontrar uma solução criativa para a busca ativa escolar, enquanto outro desenvolve um método eficiente de monitoramento de vacinas, sem que essas experiências se comuniquem. O Programa Integrado do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) identificou que, para acelerar a implementação das políticas para a primeira infância, não bastava fiscalizar; era preciso conectar.

1 Especialista em Direito Processual Civil, em Direito do Estado com ênfase em Controle Externo e em Gestão Escolar. Graduado em Direito e Pedagogia. Advogado. Professor. Conferencista e parecerista. Diretor de Serviços Processuais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

2 Pós-graduada em Direito Tributário. MBA em Controladoria e Gestão Tributária. MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria. Graduada em Ciências Contábeis. Chefe da Coordenadoria de Planejamento do Controle Externo e Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

3 Especialista em Imagem e Som pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Graduada em Jornalismo pela UFMS. Chefe da Diretoria de Comunicação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

4 Mestranda em Administração Pública. Pós-graduanda em Gestão de Cidades. Pós-graduada em Coordenação Pedagógica e Tecnologias Aplicadas à Educação. Graduada em Gestão Pública e Pedagogia. Membro do Comitê da Primeira Infância do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

Este capítulo aborda a estratégia de disseminação de boas práticas adotada pelo Tribunal. O objetivo central foi transformar experiências exitosas em modelos replicáveis, criando um ciclo virtuoso de aprendizado horizontal entre os gestores públicos. A premissa é a eficiência: evitar que cada município precise "reinventar a roda", oferecendo atalhos testados e aprovados para desafios comuns.

A criação do Comitê da Primeira Infância, o uso do ciclo Plan, Do, Check, Act (PDCA), a articulação para os Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPIs) e sua inserção no ciclo orçamentário (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA), além dos processos de auditoria, trouxeram resultados que evidenciam a transição de um modelo puramente punitivo para um controle dialógico e preventivo, o que garante maior efetividade na proteção dos direitos das crianças (0 a 6 anos).

Para compreender a expertise do TCE-MS e a disseminação das boas práticas alcançadas, a atuação foi dividida nas etapas do ciclo de atuação do Tribunal, desde a governança interna até a fiscalização *in loco*.

2. Mecanismos de disseminação

Para garantir que o conhecimento chegasse à ponta, foram criados canais específicos de distribuição dessas informações: Portal da Primeira Infância, oficinas técnicas, atendimento assistido e o Laboratório de Boas Práticas (LABTCE).

Portal da Primeira Infância: a principal ferramenta de perenidade foi o "Repositório digital de boas práticas" denominado Portal da Primeira Infância, integrado ao *site* oficial do TCE-MS. Esse ambiente virtual funcionou como uma biblioteca viva, na qual gestores acessaram minutas de decretos, modelos de PMPIs, fluxogramas de atendimento intersetorial e guias de implementação. O acesso à inovação foi democrático e imediato, disponível a qualquer técnico municipal com acesso à internet.

Oficinas técnicas e atendimento assistido: o gestor público teve acesso a apresentações técnicas relacionadas à elaboração do PMPI e sua identificação nos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA).

LABTCE Primeira Infância: a troca presencial de experiências provou ser um poderoso motor de motivação. A realização do LABTCE permitiu que as áreas de

fiscalização do TCE-MS compartilhassem os resultados encontrados nos eixos da saúde, educação, assistência social, entre outros.

3. O papel do TCE-MS como indutor de políticas públicas

O engajamento do TCE-MS com a primeira infância teve início por meio da reestruturação de sua governança interna. Nesse contexto, a criação do Comitê da Primeira Infância representou um marco institucional, evidenciando a priorização do tema pela alta gestão da Corte de Contas. O colegiado atuou como um núcleo estratégico de inteligência e articulação, encarregado de formular diretrizes, alinhar tecnicamente o corpo de auditores e estabelecer metas institucionais para a indução de políticas públicas voltadas às crianças.

Sob o amparo normativo da Resolução TCE-MS n. 185, de 19 de abril de 2023, foram instituídas doze diretrizes norteadoras para a atuação do Comitê, estruturadas em cinco dimensões fundamentais: mobilização, comunicação, fiscalização, capacitação e boas práticas. Do ponto de vista metodológico, a gestão e implementação dessas ações fundamentaram-se na aplicação da ferramenta de qualidade do ciclo PDCA.

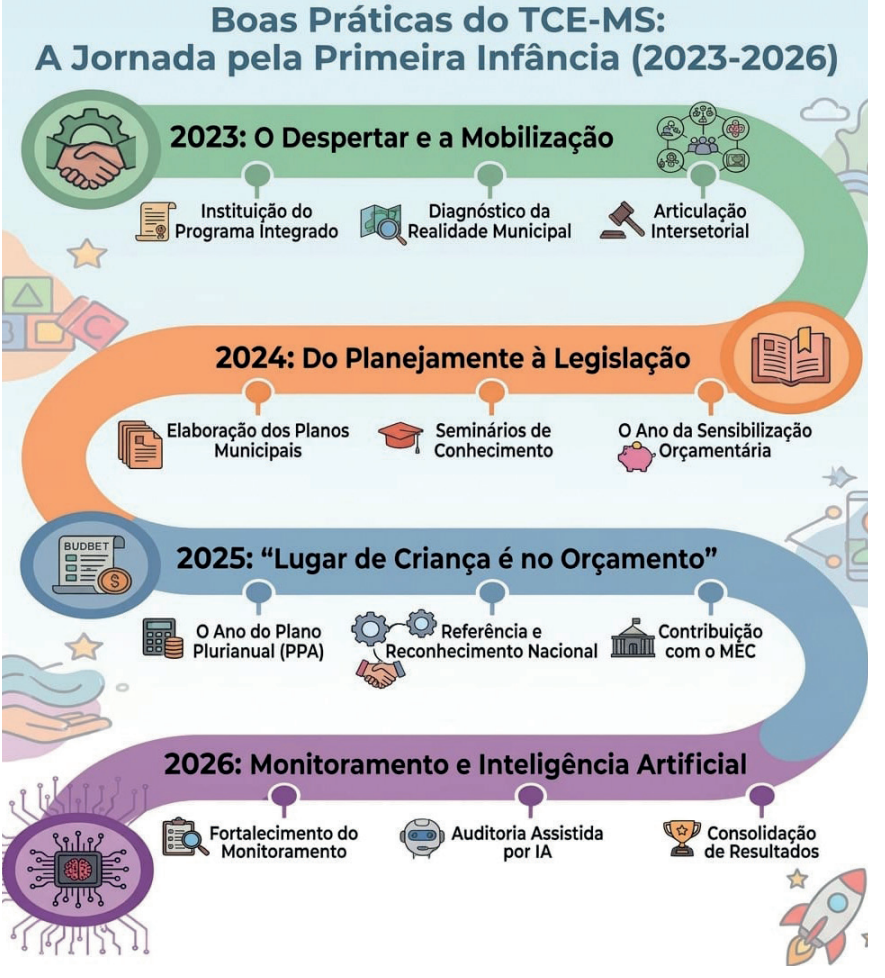
O primeiro ano (2023) foi dedicado prioritariamente ao eixo da mobilização, engajando de forma simultânea o público interno (auditores, procuradores e conselheiros) e o público externo, como prefeitos, vereadores e demais autoridades locais.

Visando o aprimoramento do planejamento de políticas públicas, os esforços em 2024 concentraram-se em fomentar a elaboração dos PMPIs por parte dos entes jurisdicionados. O impacto dessa intervenção foi substancial: partindo de um diagnóstico inicial no qual apenas dois dos 79 municípios sul-mato-grossenses possuíam o plano, o Estado alcançou, em 2026, a totalidade de seus municípios com PMPIs aprovados pelo Poder Legislativo.

Superada a etapa de planejamento setorial, o desafio subsequente consistiu em induzir as administrações locais a internalizar as metas e objetivos dos PMPIs em seus instrumentos de planejamento orçamentário, notadamente o PPA, a LDO e a LOA. Para tanto, ao longo do ano de 2025, foram realizadas capacitações técnicas dos municípios, fornecendo o conhecimento necessário para a promoção dos devidos ajustes em suas peças orçamentárias.

Em 2026, estruturou-se uma rede de monitoramento das ações em âmbito municipal, o que envolveu a criação e o fomento de Comitês de Monitoramento e Avaliação. Esses colegiados integraram representantes do Poder Executivo municipal, dos sistemas de controle interno, do Ministério Público e da Defensoria Pública estaduais, além de instituições que atuam na proteção da primeira infância. Paralelamente, como mecanismo de controle, o TCE-MS programou auditorias operacionais destinadas a verificar a conformidade técnica entre as ações propostas nos PMPIs e aquelas efetivamente consignadas nos PPAs.

Figura 1 – Boas Práticas do TCE-MS (2023-2026)



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Quadro 1 – Cronologia de Boas Práticas do TCE-MS

Ano	Tema Central	Ações Destacadas
2023	O Despertar e a Mobilização	• Instituição do Programa Integrado • Diagnóstico da Realidade Municipal • Articulação Intersetorial
2024	Do Planejamento à Legislação	• Elaboração do Planos Municipais • Seminários de Conhecimento • O Ano da Sensibilização Orçamentária
2025	Lugar de Criança é no Orçamento	• O Ano do Plano Plurianual (PPA) • Referência e Reconhecimento Nacional • Contribuição com o MEC
2026	Monitoramento e Inteligência Artificial	• Fortalecimento do Monitoramento
		• Publicação da Orientação Técnica aos Jurisdicionados (OTJ-TCE/MS nº 1/2026), que dispõe sobre orientações técnicas para o adequado monitoramento e acompanhamento da execução das ações do Plano Municipal pela Primeira Infância.
		• Conclusão da instituição e ativação formal dos Comitês Municipais Permanentes para Monitoramento e Avaliação do PMPI em todos os 79 municípios do estado.
		• Auditoria Operacional que confrontou as ações do PMPI com as ações do PPA dos municípios do MS, utilizando a IA como ferramenta.
		• Consolidação de Resultados

Fonte: Elaborado pelos autores.

4. Missões técnicas e intercâmbio institucional

A estruturação e o sucesso do Programa da Primeira Infância do TCE-MS fundamentam-se na busca contínua, na aplicação e na disseminação de boas práticas. Em vez de nos atermos apenas aos marcos de lançamento, o projeto concentrou sua energia em duas frentes estratégicas de evolução: missões técnicas para intercâmbio institucional e a promoção de eventos técnicos de altíssimo nível para gestores e equipes de fiscalização.

O desenvolvimento de metodologias eficazes exigiu o mapeamento de referências inovadoras *in loco.* O projeto foi a campo realizar viagens técnicas a outros Tribunais de Contas para conhecer boas práticas:

- A imagem a seguir registrou a visita técnica ao Tribunal de Contas de Rondônia (TCE-RO), visando conhecer ações referentes à educação na primeira infância e também ao Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), realizada em 29 de agosto de 2023.

Figura 2 – Visita técnica ao TCE-RO



Fonte: Acervo TCE-MS (2023).

- Uma outra visita técnica foi realizada, conforme registro da imagem a seguir, para conhecer as iniciativas de sucesso utilizadas para engajar os gestores públicos locais e firmar o compromisso com a pauta no Tribunal de Contas de Tocantins (TCE-TO), em 5 de setembro de 2023.

Figura 3 – Visita técnica ao TCE-TO



Fonte: Acervo TCE-MS (2023).

- Encontro com visita técnica imersiva, focada em compreender as ações do Estado voltadas à diversidade das primeiras infâncias e sua multiculturalidade no Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR), registrado na imagem seguinte, em 21 de outubro de 2024.

Figura 4 – Visita técnica ao TCE-RR



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

- Registra-se, na próxima imagem, a participação do membro do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS, Dr. Eduardo dos Santos Dionizio, como membro titular do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância, por ocasião do Encontro Regional do Centro-Oeste – Mato Grosso do Sul – Primeira Infância no SUAS, ocorrido no dia 30 de junho de 2026.

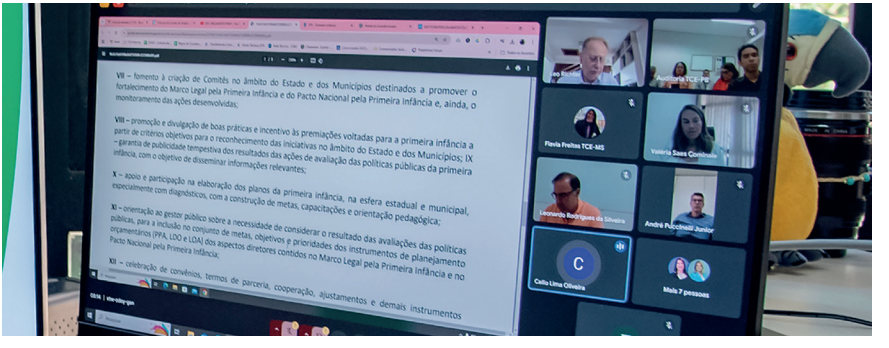
Figura 5 – Encontro Regional do Centro-Oeste



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

- Ainda, ressalta-se o compartilhamento da *expertise* do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), o Tribunal de Contas da União (TCU) e até mesmo com o Comitê Intersetorial da Primeira Infância da Casa Civil da Presidência da República, com o qual foi realizada reunião virtual em 10 de maio de 2025.

Figura 6 – Reunião técnica com TCE-PB e Leo Arno Richter



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

- Registro da reunião virtual com o Comitê da Primeira Infância do TCE-PE em 3 de julho de 2024.

Figura 7 – Reunião técnica com TCE-PE



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

- Recepção da visita técnica do Comitê da Primeira Infância do TCE-PB ao TCE-MS no 1º LABTCE, registrada na imagem a seguir, em 15 de outubro de 2025.

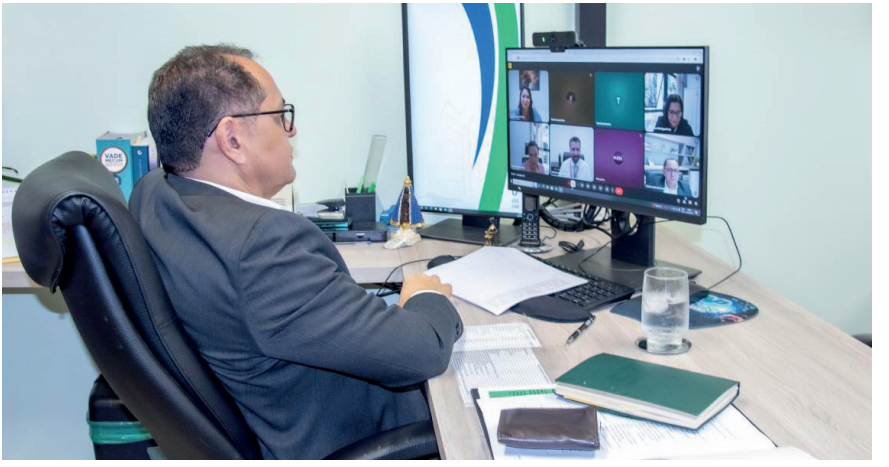
Figura 8 – Visita técnica do TCE-PB



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

- Registro na imagem a seguir da reunião técnica virtual com o Comitê da Primeira Infância do TCE-MG no dia 22 de abril de 2025.

Figura 9 – Reunião técnica com TCE-MG



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

5. Eventos estratégicos e foco na prática municipal

Figura 10 – O 1º Seminário da Primeira Infância do TCE-MS



Fonte: Acervo TCE-MS (2024)

O 1º Seminário da Primeira Infância do TCE-MS, focado no planejamento estratégico municipal, ocorreu em 25 de abril de 2024, com o lançamento do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, e reuniu mais de 1.200 pessoas no Centro de Convenções Rubens Gil de Camillo – Palácio Popular da Cultura, em Campo Grande. Na ocasião, representantes dos órgãos governamentais e não governamentais, membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Poder Executivo municipal e estadual e Poder Legislativo municipal e estadual, além de servidores, participaram do maior evento de engajamento pela garantia dos direitos da primeira infância no Estado de Mato Grosso do Sul.

A etapa seguinte, após a grande mobilização, coube ao Comitê da Primeira Infância e aos parceiros pactuados: o planejamento de ações efetivas, por meio da abordagem técnica, que consistiu em orientar os municípios em fases específicas da política pública, com foco no planejamento estratégico no município.

O encontro "A Primeira Infância no Planejamento Estratégico do Município", realizado no Plenário Conselheira Celina Jallad, no TCE-MS, ocorreu no dia 25 de abril de 2024, com a intencionalidade de esclarecer a viabilidade financeira das ações. Na ocasião, foi promovido um evento direcionado ao orçamento da primeira infância. O palestrante Leo Arno Richter, auditor de controle externo do Rio Grande do Sul, contribuiu sobremaneira para o debate ao exemplificar aos nossos gestores os pontos cruciais do planejamento. Essa ação converge diretamente com a nota recomendatória do TCE-MS para a inclusão prioritária da primeira infância no PPA, na LDO e na LOA.

Figura 11 – Encontro "A Primeira Infância no Planejamento Estratégico do Município"



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

O 2º Seminário "A Primeira Infância e o Município", realizado pelo TCE-MS em 30 de agosto de 2024, no auditório do Bioparque Pantanal, em Campo Grande, consolidou e celebrou o primeiro ano do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância. O evento focou em promover o debate sobre os avanços, os desafios e a implementação de políticas públicas municipais voltadas para crianças de 0 a 6 anos.

O encontro direcionado a prefeitos, vereadores e secretários de Mato Grosso do Sul teve como focos principais:

- **Fomento ao planejamento:** estimular os municípios a criar e executar seus PMPIs.
- **Troca de experiências:** compartilhar exemplos de sucesso, políticas intersetoriais e boas práticas na implementação de políticas públicas.
- **Capacitação:** auxiliar os gestores no suporte ao municipalismo e na garantia dos direitos essenciais nas áreas de saúde, educação e assistência social.
- **Disseminação de conhecimento:** marcar o lançamento de uma obra colaborativa com artigos científicos e diretrizes voltadas para o controle e o planejamento na área.

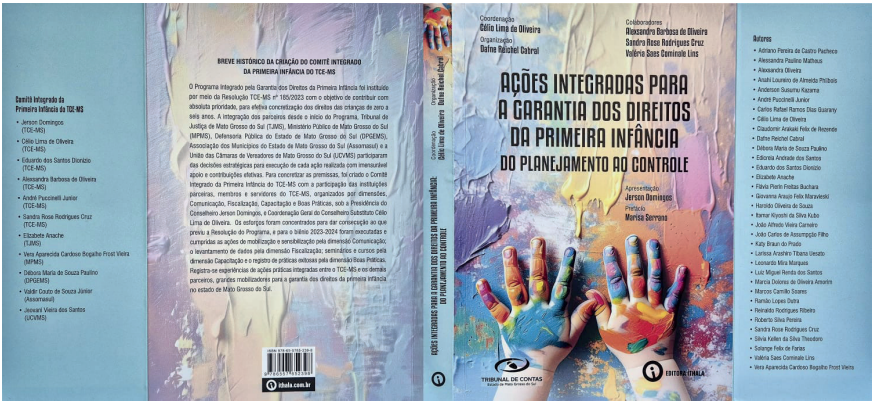
Figura 12 – O 2º Seminário "A Primeira Infância e o Município"



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

Na ocasião do 2º Seminário “A Primeira Infância e o Município”, foi lançado o livro *Ações integradas para a garantia dos direitos da primeira infância – do planejamento ao controle*, cuja obra reúne 17 artigos científicos, escrito por 34 autores, dentre os quais estão servidores do TCE-MS e de parceiros do projeto. A obra aborda desafios, estratégias e inovações para implementar políticas públicas intersetoriais voltadas a crianças desde a gestação até os 6 anos de idade.

Figura 13 – Capa do livro Ações integradas para a garantia dos direitos da primeira infância – do planejamento ao controle



Fonte: Editora Íthala (2024).

O 3º Seminário “A Primeira Infância no Planejamento Estratégico” foi promovido pelo TCE-MS, realizado no Centro de Convenções Rubens Gil de Camillo – Palácio Popular da Cultura, em Campo Grande, e ocorreu no dia 30 de maio de 2025, destacando o avanço das políticas públicas voltadas para crianças de 0 a 6 anos no Estado. O evento focou em integrar ações de saúde, educação e assistência social, com a intencionalidade de estimular os municípios a inserirem ações da primeira infância nos orçamentos e planejamentos estratégicos, cumprindo as metas do PMPI. Dos 79 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, 71 receberam homenagem de reconhecimento por atingirem as recomendações de efetividade. Além do ato de reconhecimento, esse encontro técnico contou com painéis de palestras com gestores de referência nacional. Todo esse escopo de fomento técnico resultou em uma adesão expressiva dos gestores públicos municipais do Estado sul-mato-grossense. Representantes dos Poderes Executivo e Legislativo estiveram presentes, em total apoio ao Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância.

Figura 14 – O 3º Seminário "A Primeira Infância no Planejamento Estratégico"



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

5.1. Monitoramento e controle

O 1º LABTCE – Primeira Infância foi realizado no dia 16 de outubro de 2025, previamente planejado a partir dos resultados coletados nas fiscalizações, com o intuito de tratar das boas práticas dos próprios municípios em relação ao monitoramento. O evento, realizado no Plenário Conselheira Celina Jallad, no TCE-MS, abordou o tema da primeira infância e reuniu as divisões de fiscalização do TCE-MS em um espaço de inovação para compartilhar experiências concretas de controle externo entre os auditores, com foco nas crianças de 0 a 6 anos.

Figura 15 – O 1º LABTCE – Primeira Infância



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

O percurso das ações integradas e do apoio interno e externo dos parceiros do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância consolidou efetivamente a implantação de 79 Planos Municipais pela Primeira Infância, tornando-se uma realidade em todos os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. Em uma nova etapa, após o PMPI tornar-se uma lei em cada município, o Comitê da Primeira Infância do TCE-MS, juntamente aos parceiros dos órgãos pactuados, fomentou a criação de Comitês de Monitoramento e Avaliação do PMPI nos 79 municípios. Era o momento oportuno para orientar o papel desses Comitês e seus respectivos membros para atuarem no controle social das políticas públicas voltadas para a primeira infância, planejadas e previstas no PMPI.

Foi realizado o 1º Encontro Técnico do Comitê de Monitoramento e Avaliação do PMPI no dia 30 de maio de 2026, no Plenário do TCE-MS. Contando com a totalidade dos municípios com PMPI e com os Comitês implantados por decretos municipais, as orientações para a consolidação de ações de monitoramento foram contempladas no Guia Prático de Monitoramento e Avaliação (OTJ n. 1/2026), voltado a medir o impacto real das políticas implementadas, lançado nesse encontro.

Figura 16 – O 1º Encontro Técnico do Comitê de Monitoramento e Avaliação do PMPI



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

Em suma, o cronograma de ações para o alcance dos feitos registrados pode ser acompanhado cronologicamente a seguir:

2023: Criação e estruturação

- **Agosto:** lançamento oficial do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, instituído pela Resolução TCE-MS n. 185, de abril de 2023.
- **Setembro a dezembro:** início das articulações e trocas de experiências, incluindo visita técnica ao TCE-TO, apresentação do Programa no Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (CITC) em Fortaleza e discussões com o Instituto da Infância (IFAN) para estruturar a elaboração dos PMPIs.

2024: Foco no PMPI

- **Ao longo do ano:** o trabalho concentrou-se na orientação, na mobilização e na capacitação para a elaboração dos PMPIs nos 79 municípios do Estado.
- **Abril:** o encontro "A Primeira Infância no Planejamento Estratégico do Município" pavimentou a orientação aos gestores públicos sobre o planejamento estratégico com um olhar direcionado para o orçamento da primeira infância.

- **Agosto:** realização do 2º Seminário "A Primeira Infância e o Município" para celebrar um ano do Programa e lançamento do livro científico *Ações integradas para a garantia dos direitos da primeira infância – do planejamento ao controle*.
- **Dezembro:** o Programa ganha destaque nacional e é apresentado em webinário para a Casa Civil da Presidência da República.

2025: Foco no orçamento (PPA) e compartilhamento de boas práticas

- **Foco principal:** a meta do ano avançou para a inserção das ações do PMPI no planejamento orçamentário dos municípios, com especial atenção ao PPA. O TCE-MS chegou a parametrizar o sistema e-Sfinge para padronizar os PPAs.
- **Maio:** O 3º Seminário "A Primeira Infância e o Planejamento Estratégico" reuniu milhares de participantes, celebrando os dois anos do Programa e homenageando os municípios que cumpriram as recomendações de planejamento.
- **Outubro:** Ocorreu o 1º LABTCE, focado no compartilhamento de experiências inovadoras de auditoria entre as divisões de fiscalização do Tribunal, com a presença de representantes do TCE-PB.
- Ao longo de 2025, o TCE-MS tornou-se referência nacional, compartilhando ativamente sua metodologia com outros Tribunais de Contas (como TCE-PB, TCE-MG, TCU) e auxiliando o Ministério da Educação na elaboração de um curso nacional sobre gestão da Educação Infantil.

2026: Monitoramento, avaliação e inteligência artificial

- **Foco principal:** o Programa atinge uma nova fase de maturidade, voltada ao acompanhamento intensivo das ações e redes de controle.
- **Abril:** o TCE-MS destacou-se na Oficina Nacional de Boas Práticas, em João Pessoa, pela inovação ao utilizar a Auditoria Assistida por Inteligência Artificial, cruzando dados dos PMPIs com o orçamento real (PPA e LOA).
- **Maio:** realização do 1º Encontro Técnico do Comitê de Monitoramento e Avaliação do PMPI, marcando o lançamento do Guia Prático de Monitoramento e Avaliação (OTJ n. 1/2026), voltado a medir o impacto real das políticas implementadas.

Figura 17 – A linha do tempo TCE-MS (2023-2026)



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

6. Considerações finais

A trajetória do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, conduzida pelo TCE-MS entre 2023 e 2026, demonstra uma profunda transformação na atuação da Corte de Contas. Ao transcender o papel estritamente punitivo e adotar uma postura preventiva, dialógica e indutora, o Tribunal consolidou-se como um agente central na efetivação de políticas públicas voltadas às crianças de 0 a 6 anos em Mato Grosso do Sul.

A estratégia de disseminação de boas práticas provou ser o alicerce desse sucesso. Por meio da criação de canais como o Portal da Primeira Infância, as oficinas técnicas, o LABTCE e as missões de intercâmbio institucional, o TCE-MS evitou que os municípios precisassem "reinventar a roda", fomentando uma rede contínua de aprendizado horizontal. Esse esforço estruturado e intersetorial resultou em marcos históricos, notadamente o alcance da totalidade dos municípios sul-mato-grossenses com PMPIs aprovados e a internalização dessas metas nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA).

Além disso, o avanço para a fase de monitoramento em 2026, que incluiu o uso de Auditoria Assistida por Inteligência Artificial e a criação de Comitês de Monitoramento e Avaliação, evidenciou a maturidade do Programa ao garantir que o planejamento se traduzisse em impactos reais na vida das famílias. Ao compartilhar sua *expertise* com outros estados, como Paraíba e Minas Gerais, e com instâncias federais, como o Ministério da Educação e a Casa Civil, o TCE-MS não apenas elevou o patamar da gestão pública estadual, mas também se tornou uma referência nacional indiscutível no tema.

Em suma, a experiência do TCE-MS comprova que o controle externo, quando aliado à articulação intersetorial e ao compartilhamento eficiente de conhecimento, é capaz de garantir a transição de ações isoladas de governo para verdadeiras "políticas de Estado" sustentáveis e monitoráveis, assegurando com maior efetividade a proteção dos direitos da primeira infância.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SANTA CATARINA. Tribunais de Contas no Brasil: o poder dever de fiscalização e seu papel orientativo e pedagógico. **IASC**, 7 ago. 2023. Disponível em: https://iasc.org.br/2023/08/tribunais-de-contas-no-brasil-o-poder-dever-de-fiscalizacao-e-seu-papel-orientativo-e-pedagogico. Acesso em: 4 maio 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Primeira infância em foco**. 1. ed. [S.l.]: Instituto Rui Barbosa, 15 maio 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/07/primeira-infancia-em-foco-ed-01-ebook.pdf. Acesso em: 4 maio 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Orientação Técnica aos Jurisdicionados n. 1, de 26 de março de 2026**. Dispõe sobre orientações técnicas para o adequado monitoramento e acompanhamento da execução das ações do Plano Municipal pela Primeira Infância. Campo Grande: TCE-MS, 2026. Disponível em: https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/33839/cbc7e812b1824fd80e2a2e05aa8ab0f5.pdf . Acesso em: 7 out. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Primeiros mil dias de vida são cruciais para desenvolvimento do cérebro. **ONU News**, 10 jan. 2017. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2017/01/1573791. Acesso em: 3 maio 2026

SOTHER, Tania. Programa da primeira infância é dividido em 5 dimensões. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 2 ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7176/programa-da-primeira-infancia-e-dividido-em-5-dimensoes. Acesso em: 19 jun. 2026.

SOTHER, Tania. TCE-MS orienta gestores sobre monitoramento do Plano Municipal pela Primeira Infância. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 9 abr. 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/8309/tce-ms-orienta-gestores-sobre-monitoramento-do-plano-municipal-pela-primeira-infancia. Acesso em 4 maio 2026.

SOTHER, Tania. Trabalho do TCE-MS ganha destaque em oficina nacional sobre políticas para a primeira infância. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 13 abr. 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/8310/trabalho-do-tce-ms-ganha-destaque-em-oficina-nacional-sobre-politicas-para-a-primeira-infancia. Acesso em: 4 maio 2026.

Capítulo 7

O DIÁLOGO COM O GESTOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Jerson Domingos[1]

Sumário: 1 Introdução. 2 A transição para o controle externo pedagógico e o diálogo. 3 Diálogo com o Gestor. 4 Impacto na implementação de políticas públicas. 5 Considerações finais. Referências

1. Introdução

Este capítulo tem como objetivo analisar a dimensão do projeto dialógico intitulado Diálogo com o Gestor, no Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), explorando suas metodologias, estratégias de mediação institucional e o impacto na qualificação da gestão pública municipal em prol da primeira infância.

O foco central do Programa é garantir a efetiva concretização dos direitos das crianças de 0 a 6 anos no Estado de Mato Grosso do Sul. A prioridade máxima incide sobre os chamados primeiros mil dias de vida, que compreendem a gestação até os 2 anos de idade, alinhando o Estado ao Marco Legal pela Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) e ao Pacto Nacional pela Primeira Infância.

O Programa sul-mato-grossense tornou-se rapidamente uma referência nacional. Ao atuar de maneira pedagógica e integrada, o modelo do TCE-MS já está inspirando outros Tribunais de Contas pelo Brasil a adotarem metodologias semelhantes para proteger a primeira infância, consolidando-se como uma boa prática de controle externo moderno.

1 Conselheiro aposentado do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Presidente do TCE-MS no período de 2023-2024 e no biênio 2025-2026.

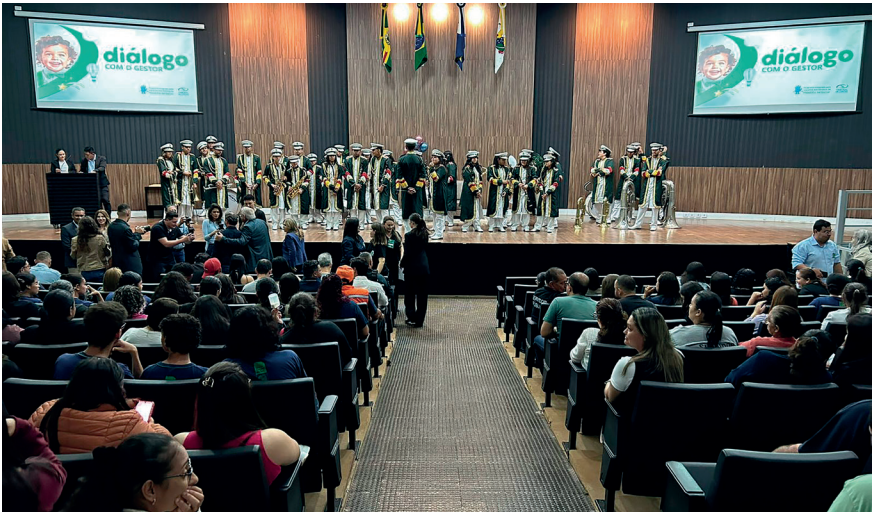
Figura 1 – A primeira infância é da nossa conta



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O Diálogo com o Gestor tornou-se estrategicamente o apoio à gestão pública na implementação de políticas para a primeira infância, no contexto do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância do TCE-MS. A escolha de conteúdos voltados para esclarecer as principais dúvidas dos jurisdicionados, utilizando linguagem simples e acessível, é parte dessa estratégia.

Figura 2 – Diálogo com o gestor



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

A decisão de ir até o município, apresentando apoio técnico aos gestores e servidores, tem transformado a relação com órgão, antes eminentemente fiscalizador, em uma ação pedagógica, colaborativa e, sobretudo, preventiva. A abordagem no Diálogo com o Gestor, por meio de oficinas regionais e mediação institucional, visa sensibilizar, capacitar e engajar prefeitos e equipes técnicas que atuam diretamente na gestão, conselhos municipais, órgãos de controle e de garantia de direitos, instituições públicas e privadas e pessoas da sociedade interessadas na temática das políticas públicas para a primeira infância. Os resultados da participação demonstram que essa postura proativa do TCE-MS tem sido fundamental para superar gargalos na gestão municipal e promover a efetivação dos direitos das crianças de 0 a 6 anos.

2. A transição para o controle externo pedagógico e o diálogo

O diálogo, nesse cenário, emerge como um instrumento estratégico para fortalecer a governança pública e garantir que os princípios da prioridade absoluta à criança sejam efetivamente incorporados às práticas administrativas.

O TCE-MS reconheceu a necessidade de uma comunicação mais próxima e construtiva com os gestores municipais. A ideia é que, em vez de apenas apontar erros *a posteriori*, o Tribunal atue como um parceiro orientador, auxiliando os municípios a planejar, executar e monitorar suas políticas de primeira infância de forma mais eficiente e eficaz. Essa abordagem visa superar a fragmentação das ações estatais e promover uma cultura de responsabilidade social entre os atores públicos.

3. Diálogo com o Gestor

O Diálogo com o Gestor é um projeto itinerante de caráter pedagógico e orientativo promovido pelo TCE-MS, desenvolvido com o objetivo principal de aproximar o Tribunal dos administradores públicos municipais, ajudando na prevenção de erros e na melhoria da gestão pública.

A proposta de levar até o município abordagens técnicas relacionadas às práticas administrativas, recomendadas para o cumprimento das obrigações pelos jurisdicionados, foi o diferencial para o esclarecimento de dúvidas pontuais e, de forma assertiva, prestou-se um serviço público de alta relevância para os servidores e gestores dos municípios.

3.1. Diálogo com o Gestor – a primeira infância é da nossa conta

Encontros realizados em diversas regiões do Estado, aproximando o Tribunal dos municípios e de suas realidades locais, com o objetivo de sensibilizar e capacitar prefeitos, vereadores, secretários municipais, conselhos tutelares, profissionais da saúde e da educação e outros representantes da administração pública e da sociedade civil sobre a importância estratégica da primeira infância, abordam temas cruciais para a gestão municipal, como:

- Planejamento Orçamentário (Plano Plurianual – PPA): foco na inclusão de metas físicas e financeiras para a primeira infância nos instrumentos de planejamento, garantindo a alocação de recursos.
- Nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/21): orientações sobre o processo de responsabilização e a busca por eficiência nas contratações públicas voltadas à infância.
- Tecnologia e Controle (e-Sfinge): apresentação de ferramentas que auxiliam na transparência e no controle das ações governamentais, como o sistema e-Sfinge.
- Sensibilização: utilização de evidências científicas e dados locais para demonstrar aos gestores que o investimento precoce na primeira infância não é um gasto, mas um investimento que reduz custos futuros em áreas como segurança e assistência social.

Figura 3 – Diálogo com o gestor



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Figura 4 – Diálogo com o gestor



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Figura 5 – Diálogo com o gestor



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Figura 6 – Diálogo com o gestor



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Figura 7 – Diálogo com o gestor



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

O Diálogo com o Gestor, um ciclo itinerante de palestras e oficinas, percorreu 71 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, de março a outubro de 2025, e capacitou 3.356 jurisdicionados e pessoas da sociedade.

Figura 8 – Diálogo com o gestor



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

3.2. Oficinas regionais e caravanas

Além dos eventos de maior porte, o TCE-MS promove oficinas regionais e caravanas que levam o conhecimento e a orientação diretamente aos municípios. Essas ações permitem um contato mais próximo com as equipes técnicas locais, facilitando a troca de experiências, o esclarecimento de dúvidas e a construção conjunta de soluções para os desafios específicos de cada localidade. A natureza itinerante dessas iniciativas é fundamental para alcançar municípios com menor estrutura e acesso a informações.

Essa rede de colaboração garante que as falhas identificadas pelo controle externo possam ser rapidamente enfrentadas por outros órgãos do sistema de justiça, promovendo uma atuação conjunta e mais eficaz.

Figura 9 – Diálogo com o gestor



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

4. Impacto na implementação de políticas públicas

O diálogo constante e a mediação institucional promovidos pelo TCE-MS têm gerado um impacto significativo na implementação das políticas públicas para a primeira infância em Mato Grosso do Sul. A transição de um controle meramente repressivo para uma abordagem pedagógica tem incentivado os gestores a se engajarem ativamente na pauta da primeira infância.

Um dos resultados mais evidentes é o aumento expressivo no número de municípios que elaboraram e implementaram seus Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPIs). O Estado passou a contar com 79 municípios com planos finalizados em pouco mais de dois anos. Esse avanço demonstra que o diálogo e a orientação técnica são estratégias eficazes para mobilizar a gestão municipal e garantir que as políticas para a primeira infância sejam priorizadas e recebam a dotação orçamentária necessária.

Além disso, estabelecer o diálogo com o gestor tem contribuído para a união de esforços entre diferentes setores da administração municipal (Saúde, Educação, Assistência Social), superando a fragmentação das políticas e promovendo uma abordagem intersetorial. A sensibilização dos gestores sobre a importância dos primeiros mil dias de vida tem levado à adoção de práticas mais eficazes e à busca por soluções inovadoras para os desafios locais.

5. Considerações finais

O Diálogo com o Gestor e a implementação de políticas públicas, no âmbito do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância do TCE-MS, representam um modelo exemplar de controle externo moderno e proativo. Ao priorizar a comunicação, a orientação e a mediação institucional, o TCE-MS tem demonstrado que é possível transformar a relação com os jurisdicionados em uma parceria estratégica para a efetivação dos direitos das crianças.

A experiência sul-mato-grossense consolida-se, assim, como uma boa prática replicável, demonstrando que o diálogo construtivo é a chave para transformar o arcabouço legal em realidade e assegurar um futuro mais promissor para a primeira infância.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/. Acesso em: 3 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 3 maio 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Primeira infância em foco**. 1. ed. [S.l.]: Instituto Rui Barbosa, 15 maio 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/07/primeira-infancia-em-foco-ed-01-ebook.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Orientações para a Primeira Infância no Planejamento Estratégico do Município**. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://sip-barramento.tce.ms.gov.br/public/Links/cartilha-primeira-infanciafinaldigitalpdf-5246fd.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Resolução TCE-MS n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCEMS. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/primeirainfancia/assets/documentacao/resolucao185.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância**. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: https://andi.org.br/wp-content/uploads/2021/07/andi.org.br-guia-para-elaboracao-do-plano-municipal-pela-primeira-infancia-guia-pmpi-2020-digital1.pdf. Acesso em: 3 maio 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Observa:** Observatório do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: https://rnpiobserva.org.br/. Acesso em: 3 maio 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **Plano Nacional pela Primeira Infância 2020-2030**. Brasília, DF: RNPI, 2020. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2021/01/PNPI-2020-2030_v.final_.pdf. Acesso em: 3 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Primeiros mil dias de vida são cruciais para desenvolvimento do cérebro. **ONU News**, 10 jan. 2017. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2017/09/1596701-unicef-primeiros-mil-dias-de-vida-sao-cruciais-para-desenvolvimento-do-cerebro. Acesso em: 3 maio 2026.

SOTHER, Tania. Programa da primeira infância é dividido em 5 dimensões. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 2 ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7176/programa-da-primeira-infancia-e-dividido-em-5-dimensoes. Acesso em: 29 set. 2026.

SOTHER, Tania. Trabalho do TCE-MS ganha destaque em oficina nacional sobre políticas para a primeira infância. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 13 abr. 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/8310/trabalho-do-tce-ms-ganha-destaque-em-oficina-nacional-sobre-politicas-para-a-primeira-infancia. Acesso em: 29 set. 2026.

C CONTROLAR



Capítulo 8

PRIMEIRA INFÂNCIA EM FOCO: BOAS PRÁTICAS DO TCE-MS PARA GERAR RESULTADOS NAS FISCALIZAÇÕES VOLTADAS À PRIMEIRA INFÂNCIA

Valéria Saes Cominale Lins[1]

Jaqueline Martins Corrêa[2]

Sumário: 1 Introdução. 2 Visão estratégica institucional. 3 A consolidação da primeira infância na agenda do TCE-MS. 4 Metodologia de fiscalização e critérios de seleção (PAF 2024-2025). 5 Principais temas das fiscalizações na primeira infância. 6 Como o TCE-MS gera resultados. 7 Planejamento das fiscalizações (PAF/Primeira Infância) 2024-2025. 8 Evidências visuais dos achados. 9 Diagnóstico setorial: eixos de saúde e proteção. 10 Gestão da força de trabalho e qualificação docente. 11 Infraestrutura educacional e segurança alimentar (PNAE). 12 Governança dos fundos (CDCA/FDCA) e planejamento do PPA. 13 Assistência social, acesso e controle social. 14 Boas práticas identificadas. 15 Síntese executiva. 16 Considerações finais. Referências

1. Introdução

A primeira infância, compreendida do nascimento aos 6 anos de idade, constitui etapa crítica para o desenvolvimento humano, influenciando de forma decisiva as capacidades cognitivas, socioemocionais e comportamentais[3][4]. Evidências empíricas

1 Especialista em Direito Administrativo. MBA em Gestão Estratégica de Líderes pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada em Direito. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Diretora de Controle Externo no TCE-MS.

2 Graduada em Gestão de Finanças Públicas e Arquitetura e Urbanismo. Técnica de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

3 CENTER ON THE DEVELOPING CHILD AT HARVARD UNIVERSITY. **A science-based framework for early childhood policy**: using evidence to improve outcomes in learning, behavior, and health for vulnerable children. Cambridge, MA: Harvard University, 2007. Disponível em https://developingchild.harvard.edu/resources/report/a-science-based-framework-for-early-childhood-policy/. Acesso em: 4 maio 2026.

4 UNICEF. **Programme guidance for early childhood development**. New York: UNICEF, 2017. Disponível em: unicef.org. Acesso em: 4 maio 2026.

demonstram que investimentos nessa fase apresentam elevado retorno social e econômico, com impactos diretos na redução de desigualdades e na mitigação de custos futuros em saúde, educação e assistência social.[5]

No ordenamento jurídico brasileiro, a proteção integral e a prioridade absoluta à criança são asseguradas pela Constituição Federal de 1988, especialmente em seus arts. 227, 204 e 211[6], e regulamentadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)[7] e pelo Marco Legal da Primeira Infância[8].

Destaca-se, ainda, a previsão constitucional do regime de colaboração entre os entes federativos, elemento essencial para a efetividade das políticas públicas voltadas à infância, exigindo coordenação interfederativa e integração entre as áreas de saúde, educação e assistência social.

Figura 1 – Primeira infância é prioridade

Figura 1 – Primeira infância é prioridade



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

5 WORLD BANK. **Stepping up early childhood development**: investing in young children for high returns. Washington, DC: World Bank, 2014. Disponível em: worldbank.org. Acesso em: 4 maio 2026.

6 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília**, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2024.

7 BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

8 BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e institui o Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

No plano infraconstitucional, a Lei n. 13.005/2014 estabelece, em sua Meta 1, a universalização da pré-escola e a ampliação da oferta de creches, constituindo parâmetro objetivo para avaliação da atuação estatal[9]. Complementarmente, a Lei n. 8.742/1993 estrutura a rede de proteção social básica, com destaque para o atendimento às famílias com crianças na primeira infância[10].

À luz dessas diretrizes, o controle externo assume papel estratégico na indução de melhorias na gestão pública. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), por meio dos Planos Anuais de Fiscalização (PAF) 2024 e 2025, incorporou a primeira infância como eixo prioritário, adotando abordagem baseada em materialidade, relevância e risco, em consonância com as normas internacionais de auditoria do setor público.

O presente capítulo apresenta as boas práticas adotadas pelo TCE-MS, com ênfase na metodologia aplicada e nos resultados alcançados, evidenciando sua contribuição para o aprimoramento da governança e da efetividade das políticas públicas.

2. Visão estratégica institucional

A Figura 2 apresentada na sequência ilustra a visão estratégica do TCE-MS, explicando sua atuação como agente indutor de políticas públicas.

Figura 2 – Visão estratégica do TCE-MS



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

9 BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

10 BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

No âmbito do TCE-MS, a primeira infância configura-se como eixo prioritário de atuação estratégica, orientando o planejamento e a execução das fiscalizações. Sob a égide da Resolução TCE-MS n. 185/2023, a Corte de Contas consolidou seu papel como agente indutor de políticas públicas integradas, com foco na efetividade do gasto público e na concretização da prioridade absoluta assegurada às crianças pela Constituição Federal de 1988.

A atuação institucional está alinhada aos princípios fundamentais de auditoria do setor público estabelecidos pela ISSAI 100 e pelas NBASP 100, especialmente no que se refere à geração de valor público, à melhoria da governança e à promoção da transparência e *accountability*. Destaca-se, nesse contexto, a aderência à NBASP 12, que orienta a atuação das Cortes de Contas para a geração de impactos concretos na sociedade, superando a lógica estrita de conformidade normativa.

A atuação do TCE-MS incorpora, ainda, técnicas de auditoria operacional e de desempenho, conforme diretrizes da INTOSAI (GUID 3910), com foco na avaliação de eficiência, eficácia, efetividade e equidade das políticas públicas.

A estratégia institucional fundamenta-se no fortalecimento da governança municipal e na indução de práticas de gestão baseadas em evidências, com ênfase na coordenação intersetorial entre saúde, educação, assistência social e planejamento. Tal abordagem está em consonância com as diretrizes internacionais que orientam as Entidades Fiscalizadoras Superiores a contribuírem para o aprimoramento da administração pública e para a entrega de serviços de qualidade à sociedade.

A diretriz institucional materializa-se por meio do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância (PIGDPI/2023), cuja missão é: “Atuar como agente indutor de políticas públicas de excelência, assegurando que o orçamento e a gestão municipal priorizem o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos”.

Essa visão estratégica é operacionalizada mediante metodologias de controle externo baseadas em critérios de materialidade, relevância e risco, pilares reconhecidos pelas normas internacionais de auditoria, bem como pelo uso de dados, indicadores e evidências empíricas, permitindo maior precisão diagnóstica, qualificação das recomendações e indução de melhorias estruturais na gestão pública.

3. A consolidação da primeira infância na agenda do TCE-MS

A conclusão dos PAF 2024-2025 mostra uma atuação estruturada do TCE-MS para avaliar a primeira infância com seleção temática, indicadores definidos, uso de sistemas oficiais, fiscalizações *in loco* e recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão. A ampliação do escopo, de 7 para 13 temas, reflete uma evolução metodológica com incorporação de abordagem intersetorial, integrando saúde, educação, assistência social, planejamento e governança.

O que torna a sistemática uma boa prática

- priorização de temas com base em materialidade, relevância e risco;
- combinação de análise documental, dados estruturados e visitas de campo;
- leitura intersetorial das políticas da primeira infância;
- foco em melhoria, transparência e fortalecimento institucional.

Esse modelo está alinhado às diretrizes do ATRICON, especialmente no âmbito do MMD-TC, que incentiva a atuação orientada à geração de valor público e ao uso intensivo de dados. A Figura 3 apresenta a expansão dos temas do PAF 2024-2025.

Figura 3 – Expansão do escopo temático: PAF 2024-2025



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

4. Metodologia de fiscalização e critérios de seleção (PAF 2024-2025)

O escrutínio técnico das ações de controle externo, delineado nos PAF 2024-2025[11], repousa sobre uma base científica de seleção de amostras. A evolução do planejamento entre os dois exercícios demonstra uma transição de diagnósticos setoriais em 2024 para uma expansão temática intersetorial em 2025, incorporando novos eixos como a oferta de vagas e a inclusão de crianças em situação de vulnerabilidade.

A metodologia incorpora o conceito de ciclo da política pública – planejamento, implementação, monitoramento e avaliação –, permitindo análise sistêmica das ações governamentais. As análises são subsidiadas por bases de dados oficiais, garantindo robustez analítica e confiabilidade dos achados. A priorização do gasto público com a infância é sustentada pelos seguintes pilares de auditoria[12] [13]:

- **Materialidade:** o vulto dos recursos envolvidos no eixo de planejamento e orçamento, exige vigilância técnica rigorosa.
- **Relevância:** a centralidade da primeira infância na ruptura dos ciclos de pobreza e na promoção da equidade social.
- **Risco:** a alta probabilidade de falhas estruturais, como a precarização de vínculos profissionais e a baixa integridade dos dados de saúde.

As técnicas aplicadas abrangem o cruzamento sistêmico de dados recepcionados nos sistemas do TCE-MS, fiscalizações *in loco*, análise documental exaustiva e monitoramento de indicadores finalísticos, garantindo a integridade sistêmica do diagnóstico.

11 MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Relatórios dos Planos Anuais de Fiscalização – PAF 2024 e PAF 2025**. Campo Grande: TCE-MS, [s.d.]. Disponível em: tce.ms.gov.br. Acesso em: 4 maio 2026.

12 INTOSAI. **ISSAI 100 – Fundamental principles of public-sector auditing**. Vienna: INTOSAI, 2019. Disponível em: issai.org. Acesso em: 4 maio 2026.

13 INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100 – Princípios fundamentais de auditoria no setor público**. Brasília, DF: IRB, [s.d.]. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 4 maio 2026.

Figura 4 – Metodologia de fiscalização do TCE-MS



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

5. Principais temas das fiscalizações na primeira infância

5.1. Temas por objetivo de fiscalização (2024-2025)

1. Avaliar a imunização da primeira infância;
2. Avaliar a qualidade e o tipo de vínculo do profissional destinado a atender a primeira infância;
3. Avaliar a gestão dos recursos do Programa de alimentação escolar dos centros de Educação Infantil dos municípios fiscalizados;
4. Conhecer as instalações físicas dos estabelecimentos educacionais públicos voltados ao atendimento da primeira infância;
5. Examinar a estrutura e o funcionamento do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) e do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) segundo o ECA e a aderência da execução orçamentária e financeira às ações previstas nos instrumentos de planejamento;
6. Examinar a sistemática de elaboração, acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA);
7. Garantir que as crianças de 0 a 6 anos tenham acesso a serviços de qualidade, que as parcerias sejam adequadas e transparentes, e que os conselhos da sociedade tenham um papel ativo na gestão dessas políticas;

8. Panorama das políticas municipais para a primeira infância;
9. Acesso e oferta de vagas na Educação Infantil;
10. Inclusão e acesso de crianças em situação de vulnerabilidade.

Figura 5 – Temas de fiscalização do TCE-MS (2024-2025)



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

6. Como o TCE-MS gera resultados

A atuação do TCE-MS dialoga com referenciais internacionais relevantes, destacando-se o modelo da *World Health Organization* e do UNICEF (*Nurturing Care Framework*), que estrutura o desenvolvimento infantil em cinco dimensões: saúde, nutrição, segurança, cuidado responsivo e aprendizagem precoce.

Também se destacam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, especialmente os ODS 3 (saúde), 4 (educação) e 10 (redução das desigualdades), além das diretrizes da *Organisation for Economic Co-operation and Development* sobre governança integrada e coordenação intersetorial. A avaliação das políticas públicas da primeira infância considera os seguintes critérios:

- Eficiência: relação entre recursos empregados e resultados alcançados;
- Eficácia: grau de alcance das metas estabelecidas;

- Efetividade: impacto real na qualidade de vida da população;
- Equidade: capacidade de redução das desigualdades;
- Sustentabilidade: continuidade das políticas ao longo do tempo.

No TCE-MS, a força do modelo está no encadeamento entre planejamento, coleta de evidências, análise técnica e indução de melhorias. A Figura 6 ilustra o fluxo metodológico da fiscalização adotado pelo TCE-MS.

Figura 6 – Fluxo metodológico da fiscalização



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

7. Planejamento das fiscalizações (PAF/Primeira Infância) 2024-2025

O quadro ilustrado na Figura 7 é referente ao planejamento das fiscalizações e apresenta uma matriz temática estruturada para orientar a atuação do controle externo com foco na primeira infância, priorizando áreas de maior relevância social, materialidade e risco. A sistematização contempla temas estratégicos relacionados à governança, ao planejamento governamental, à Educação Infantil, à saúde, à assistência social, à infraestrutura e à eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Cada eixo foi organizado com a definição do objetivo da fiscalização, permitindo delimitar o escopo dos trabalhos, bem como com indicadores sugeridos, que viabilizam análises objetivas, comparações e monitoramento de resultados. Também foram identificados os principais riscos associados, possibilitando direcionar esforços para situações com maior potencial de impacto à população infantil.

A adoção desse modelo fortalece o planejamento baseado em evidências, amplia a efetividade das auditorias e contribui para que as ações fiscalizatórias induzam

melhorias concretas nas políticas públicas destinadas às crianças de 0 a 6 anos, fase decisiva para o desenvolvimento humano e social. Trata-se, portanto, de instrumento essencial para uma fiscalização moderna, preventiva, orientada a resultados e alinhada ao interesse público.

Figura 7 – Planejamento das fiscalizações



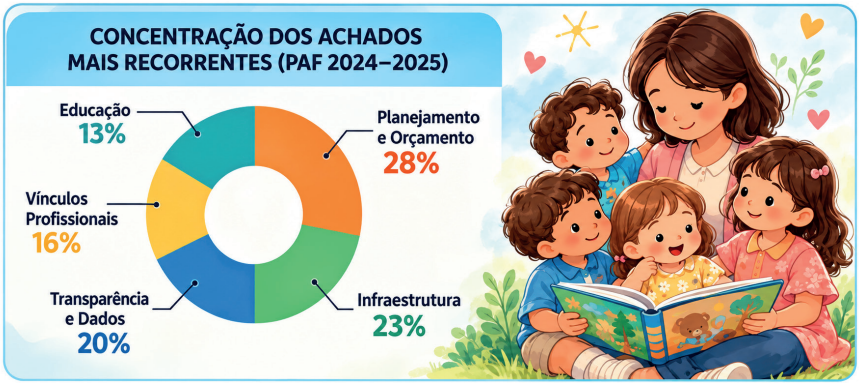
TEMA	OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO	INDICADORES SUGERIDOS	PRINCIPAIS RISCOS IDENTIFICADOS
1. Governança e Gestão dos Fundos da Criança e do Adolescente	Avaliar a estrutura, funcionamento e execução orçamentária do CMDCA e FDCA.	% de execução orçamentária do FDCA; existência de plano de aplicações; regularidade das reuniões do CMDCA.	Baixa execução de recursos; fragilidades na governança; desvios de finalidade.
2. Panorama das Políticas para a Primeira Infância	Diagnosticar as políticas públicas voltadas à primeira infância nos municípios.	Existência do PMPI; nº de ações implementadas; cobertura dos serviços.	Ausência de políticas estruturadas; baixa priorização da primeira infância.
3. Planejamento Estratégico e Prioridade à Primeira Infância	Avaliar a elaboração do PPA e alinhamento com o PMPI.	% de programas do PPA alinhados ao PMPI; existência de metas específicas.	Desalinhamento entre planejamento e necessidades reais; baixa efetividade.
4. Integração Orçamentária e Prioridade à Primeira Infância	Verificar alinhamento entre PPA, LDO e LOA com foco na primeira infância.	% de ações da LOA vinculadas à primeira infância; consistência entre peças.	Fragmentação orçamentária; ausência de priorização de recursos.
5. Força de Trabalho na Educação Infantil	Analisar o percentual de contratação temporária.	% de professores temporários vs efetivos.	Precarização do vínculo; descontinuidade pedagógica.
6. Qualidade e Critérios de Seleção Docente	Avaliar os critérios de seleção, tipo de vínculo dos profissionais de primeira infância.	Existência de processo seletivo público; critérios técnicos definidos.	Contratações inadequadas; descontinuidade e baixa qualidade do ensino.
7. Acesso e Oferta de Vagas na Educação Infantil	Verificar compatibilidade entre oferta e demanda.	Taxa de atendimento (0–3 e 4–5 anos); fila de espera.	Déficit de vagas; exclusão de crianças.
8. Cobertura Vacinal e Proteção à Saúde Infantil	Analisar cobertura e efetividade da imunização.	% de cobertura vacinal por faixa etária; taxa de abandono vacinal.	Baixa cobertura; risco de doenças evitáveis.
9. Proteção Social e Primeira Infância	Analisar políticas e ações da assistência social.	% de famílias atendidas; nº de programas ativos.	Baixa cobertura; fragilidade na rede de proteção.
10. Eficiência na Aplicação de Recursos Públicos	Verificar aplicação de recursos e efetividade dos programas.	% de execução financeira; custo por beneficiário; alcance.	Desperdício de recursos; baixa efetividade.
11. Integração de Políticas Públicas	Avaliar integração intersetorial.	Existência de comitês intersetoriais; nº de ações integradas.	Atuação isolada; sobreposição ou lacunas de ações.
12. Inclusão e Acesso de Crianças Vulneráveis	Garantir acesso a programas de proteção social.	% de crianças vulneráveis atendidas; cobertura do CadÚnico.	Exclusão social; agravamento das desigualdades.
13. Segurança Alimentar na Educação Infantil	Analisar gestão dos recursos da alimentação escolar.	% de execução do PNAE; qualidade nutricional; regularidade de fornecimento.	Desvio de recursos; alimentação inadequada.
14. Infraestrutura Educacional para a Primeira Infância	Analisar as condições físicas das unidades educacionais.	% de execução com infraestrutura adequada; índice de conformidade com normas (sanitárias e educacionais); capacidade instalada vs demanda.	Ambientes inadequados; insegurança e prejuízo ao aprendizado.

Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

8. Evidências visuais dos achados

Os relatórios indicam forte concentração de achados em planejamento, transparência, infraestrutura, educação e vínculos profissionais. Também mostram aumento do escopo e da materialidade financeira em 2025, especialmente no eixo de planejamento.

Figura 8 – Achados (PAF 2024-2025)



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

9. Diagnóstico setorial: eixos de saúde e proteção

A imunização constitui o alicerce da sustentabilidade das políticas de saúde pública. O acompanhamento do Programa Nacional de Imunização (PNI) revelou gargalos críticos que ameaçam a segurança sanitária infantil. Com um montante fiscalizado de R$ 6.083.925,35[14], o acompanhamento evidenciou inconsistências nos registros do sistema e-SUS, comprometendo a confiabilidade dos dados e a capacidade de avaliação da efetividade das políticas públicas. Tais fragilidades configuram risco sistêmico, na medida em que impactam o processo decisório baseado em evidências e a adequada alocação de recursos públicos.

9.1. Principais achados na saúde infantil

A integridade da saúde física é indissociável da estabilidade e qualificação do capital humano que atende diretamente a criança.

14 MATO GROSSO DO SUL, ref. 11.

Figura 9 – Achados vacinação infantil



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

10. Gestão da força de trabalho e qualificação docente

A continuidade pedagógica e o desenvolvimento afetivo na Educação Infantil dependem intrinsecamente da estabilidade dos vínculos profissionais. O escrutínio técnico revelou gargalos críticos na gestão de pessoal, com destaque para a precarização decorrente do excesso de contratações temporárias. A análise de impacto identificou:

Figura 10 – Impactos identificados sobre qualificação docente



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

Da análise dos dados apresentados, inferem-se algumas considerações que despontaram como pontuais nos achados identificados.

- **Zelo pelo vínculo efetivo:** redução drástica da rotatividade por meio do aumento proporcional de servidores concursados.
- **Rigidez na seleção:** implementação de critérios técnicos e processos seletivos públicos, evitando nomeações desprovidas de habilitação técnica específica.
- **Capacitação continuada:** atualização sistemática dos dados no sistema e foco no aprimoramento profissional voltado ao público infantil.

11. Infraestrutura educacional e segurança alimentar (PNAE)

O ambiente físico e a nutrição são determinantes biológicos do aprendizado. Ambientes insalubres ou dietas nutricionalmente pobres acarretam danos cognitivos irreversíveis. Em municípios fiscalizados, identificou-se situações de risco imediato.

Figura 11 – Infraestrutura e alimentação escolar



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

No âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a fiscalização verificou falhas que comprometem a segurança alimentar e a integridade física das crianças.

- **Riscos críticos:** instalações elétricas improvisadas e sobrecarregadas; esgoto a céu aberto próximo a *playgrounds*; infiltrações estruturais; falta de controle de estoque de alimentos e deficiência na supervisão nutricional.

- **Valores gerados:** determinação de correções urgentes; garantia de conformidade com normas sanitárias; melhoria na conservação do transporte escolar e asseguramento de refeições de alta densidade nutricional.

12. Governança dos fundos (CDCA/FDCA) e planejamento do PPA

A sustentabilidade financeira das políticas da infância repousa sobre a integridade do planejamento orçamentário. O alinhamento entre PPA, LDO e LOA[15] é o que garante que a "prioridade absoluta" não seja apenas uma cláusula retórica. No PAF 2025, o planejamento envolve o montante de R$ 17.074.057.543,51.

A análise de governança nos municípios selecionados expôs achados de alta gravidade:

- Conflito de interesses: identificado na gestão dos recursos dos fundos.
- Inexistência de regulamentos obrigatórios: fragiliza a segurança jurídica e a aplicação dos recursos do FDCA.
- Baixa execução orçamentária: recursos paralisados enquanto demandas sociais permanecem reprimidas.

O fortalecimento do controle social por meio dos conselhos municipais é imperativo para mitigar esses riscos de governança.

13. Assistência social, acesso e controle social

A rede de proteção social é o instrumento de Estado para a ruptura da pobreza intergeracional. Contudo, o cenário estadual apresenta fragilidades: a adesão ao Programa Criança Feliz é de apenas 40% dos municípios, e a análise do Estado de Mato Grosso do Sul revelou a ausência de discriminação clara dos recursos destinados exclusivamente à primeira infância no orçamento estadual. A Figura 12 expõe os principais achados na auditoria realizada pelo TCE-MS em 2024.

15 BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

Resumo executivo: resultados esperados

- **Governança intersetorial:** criação de comitês gestores entre Saúde, Educação e Assistência.
- **Sustentabilidade orçamentária:** alocação de rubricas específicas para a primeira infância, combatendo a fragmentação.
- **Transparência ativa:** melhoria na qualidade dos dados nos Portais de Transparência e monitoramento rigoroso do PETI.
- **Efetividade social:** fortalecimento de vínculos familiares e redução da informalidade na coleta de dados.

Figura 12 – Principais achados – assistência social e proteção

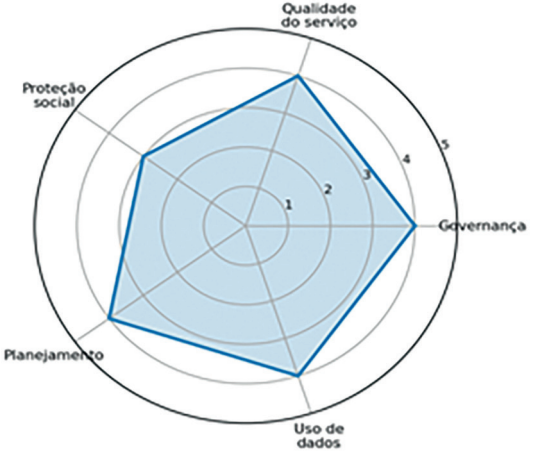


Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

14. Boas práticas identificadas

Além dos achados, os relatórios registram exemplos positivos que ajudam a explicar como a fiscalização pode induzir resultados melhores. O Quadro 1 sintetiza as boas práticas identificadas nas fiscalizações realizadas

Quadro 1 – Boas práticas observadas nos relatórios e ganhos qualitativos recorrentes

Boas práticas observadas nos relatórios
• Engajamento dos visitadores do Programa Criança Feliz e criação de vínculos de confiança com as famílias; • Uso de sistemas eletrônicos e da Caderneta da Criança[16] para monitoramento contínuo na saúde; • Atuação da ESF e dos ACS, ampliando cobertura territorial e qualidade da informação; • Experiências positivas de articulação entre saúde e assistência social, com repercussão no desenvolvimento infantil.
Ganhos qualitativos recorrentes
Intensidade dos ganhos observados  ***Representação visual dos ganhos qualitativos mais citados.***

Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

16 BRASIL. Ministério da Saúde. **Caderneta da Criança**: passaporte da cidadania. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-crianca/caderneta. Acesso em: 7 out. 2026.

A Figura 13 ilustra as boas práticas que transformam realidades:

Figura 13 – Boas práticas



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

15. Síntese executiva

A sistemática adotada pelo TCE-MS demonstra aderência às boas práticas internacionais de auditoria, combinando seleção estruturada de objetos, análise baseada em evidências e verificação em campo, resultando em diagnósticos robustos e recomendações com elevado potencial de impacto.

Esse modelo fortalece a atuação institucional ao integrar produção técnica qualificada e deliberação colegiada, ampliando a capacidade de geração de valor público por meio de decisões fundamentadas e orientadas a resultados. A Figura 14 apresenta a síntese executiva.

Figura 14 – Síntese executiva



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

16. Considerações finais

O TCE-MS reafirma seu papel constitucional no controle externo, atuando na promoção da eficiência, efetividade e transparência na aplicação dos recursos públicos destinados à primeira infância. A fiscalização rigorosa não é um fim em si mesma, mas um meio de converter o orçamento público em dignidade humana e desenvolvimento social.

Cada apontamento técnico realizado é um convite ao aprimoramento da gestão pública, assegurando que Mato Grosso do Sul construa bases sólidas para as gerações futuras.

Referências

ASSOCIAÇAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**. Brasília, DF: ATRICON, [s.d.]. Disponível em: https://atricon.org.br/. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e institui o Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Caderneta da Criança**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2023]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-crianca/caderneta. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Caderneta da Criança**: passaporte da cidadania. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-crianca/caderneta. Acesso em: 7 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS**: Informações de Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [s.d.]. Disponível em: saude.gov.br. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Imunizações (PNI)**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/p/pni. Acesso em: 4 maio 2026.

CENTER ON THE DEVELOPING CHILD AT HARVARD UNIVERSITY. **A science-based framework for early childhood policy**: using evidence to improve outcomes in learning, behavior, and health for vulnerable children. Cambridge, MA: Harvard University, 2007. Disponível em https://developingchild.harvard.edu/resources/report/a-science-based-framework-for-early-childhood-policy/. Acesso em: 4 maio 2026.

CENTER ON THE DEVELOPING CHILD AT HARVARD UNIVERSITY. **The foundations of lifelong health are built in early childhood**. Cambridge, MA: Harvard University, 2010. Disponível em: harvard.edu. Acesso em: 4 maio 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 12 – Valor e benefícios dos Tribunais de Contas**: fazendo a diferença na vida dos cidadãos. Brasília, DF: IRB, [s.d.]. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 4 maio 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 100 – Princípios fundamentais de auditoria no setor público**. Brasília, DF: IRB, [s.d.]. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 4 maio 2026.

INTOSAI. **GUID 3910 – Central concepts for performance auditing**. Vienna: INTOSAI, [s.d.]. Disponível em: issai.org. Acesso em: 4 maio 2026.

INTOSAI. **ISSAI 100 – Fundamental principles of public-sector auditing**. Vienna: INTOSAI, 2019. Disponível em: issai.org. Acesso em: 4 maio 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Relatórios dos Planos Anuais de Fiscalização – PAF 2024 e PAF 2025**. Campo Grande: TCE-MS, [s.d.]. Disponível em: tce.ms.gov.br. Acesso em: 4 maio 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Resolução TCE-MS n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCE-MS. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/primeirainfancia/assets/documentacao/resolucao185.pdf. Acesso em: 4 maio 2026.

OECD. **Starting Strong: Early Childhood Education and Care**. Paris: OECD Publishing, [s.d.]. Disponível em: oecd.org. Acesso em: 4 maio 2026.

UNICEF. **Programme guidance for early childhood development**. New York: UNICEF, 2017. Disponível em: unicef.org. Acesso em: 4 maio 2026.

UNITED NATIONS. **Transforming our world:** the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations, 2015. Disponível em: un.org. Acesso em: 4 maio 2026.

WORLD BANK. **Investing in early childhood development**: review of the evidence. Washington, DC: World Bank, [s.d.]. Disponível em: worldbank.org. Acesso em: 4 maio 2026.

WORLD BANK. **Stepping up early childhood development**: investing in young children for high returns. Washington, DC: World Bank, 2014. Disponível em: worldbank.org. Acesso em: 4 maio 2026.

WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNICEF. **Nurturing care for early childhood development**: a framework for helping children survive and thrive. Geneva: WHO, 2018. Disponível em: nurturing-care.org. Acesso em: 4 maio 2026.

Capítulo 9

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA PRIMEIRA INFÂNCIA SOB A PERSPECTIVA DO CONTROLE EXTERNO: UMA ABORDAGEM BASEADA EM INDICADORES NO ÂMBITO DO TCE-MS

Valéria Saes Cominale Lins[1]

João Carlos de Assumpção Filho[2]

Cilmara Bortoleto Del Rio Ayache[3]

Sumário: 1 Contextualização do estudo. 2 Metodologia aplicada. 3 Educação Infantil. 4 Formação docente na Educação Infantil. 5 Merenda escolar – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 6 Imunização. 7 Assistência Social – Programa Criança Feliz. 8 Considerações finais. Referências

1. Contextualização do estudo

O presente estudo avalia os resultados do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), instituído pela Resolução TCE-MS n. 185/2023.

1 Especialista em Direito Administrativo. MBA em Gestão Estratégica de Líderes pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada em Direito. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Diretora de Controle Externo no TCE-MS.

2 Pós-graduado em Direito. Graduado em Ciências Contábeis. Chefe da Divisão de Fiscalização Especial. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

3 Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Mestra em Educação pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Graduada em Pedagogia Licenciatura Plena pela UFMS. Assessora Administrativa da Diretoria de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

Desde a sua implementação, a coordenação do Programa foi conduzida pelo Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira. Dentre as atividades realizadas, destacam-se as orientações e as dinâmicas ministradas pelo Prof. Dr. Luiz Miguel Renda, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), à equipe de servidores voluntários do TCE-MS que integram o Programa.

Outras ações, como capacitações, grupos de estudo e apoio à implementação do Plano Municipal da Primeira Infância (PMPI) nos municípios, aconteceram em parceria com órgãos oficiais do Estado de Mato Grosso do Sul.

A iniciativa visou fortalecer as políticas públicas da primeira infância, alinhando-se ao Marco Legal e à atuação do controle externo orientada à avaliação de resultados. O estudo analisa o desempenho nas áreas de educação, saúde e assistência social, com base em indicadores de acesso, qualidade, governança e financiamento, e destaca o papel do controle externo como indutor de melhorias na gestão pública por meio da produção técnica e da avaliação sistemática.

Figura 1 – Grupo de estudo



Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

Figura 2 – Grupo de estudo

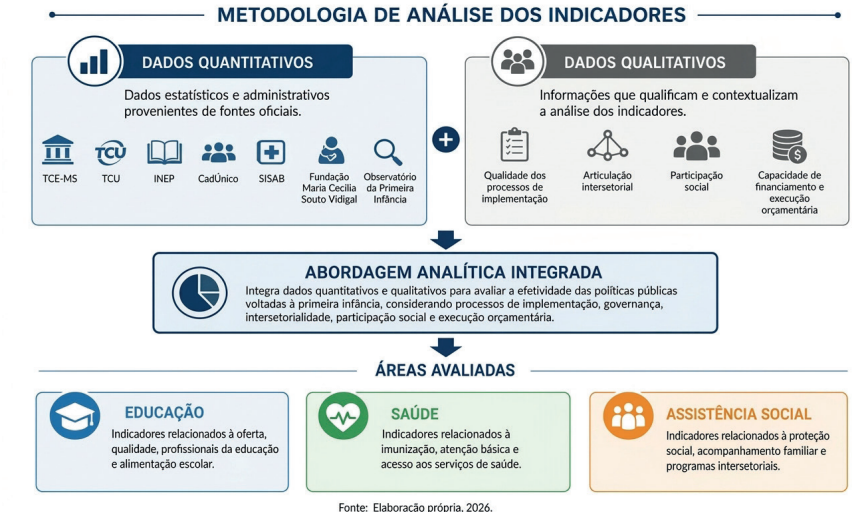


Fonte: Acervo TCE-MS (2024).

2. Metodologia aplicada

A análise foi desenvolvida a partir de abordagem metodológica mista, combinando dados quantitativos e qualitativos provenientes de fontes oficiais e de levantamentos realizados pelo TCE-MS.

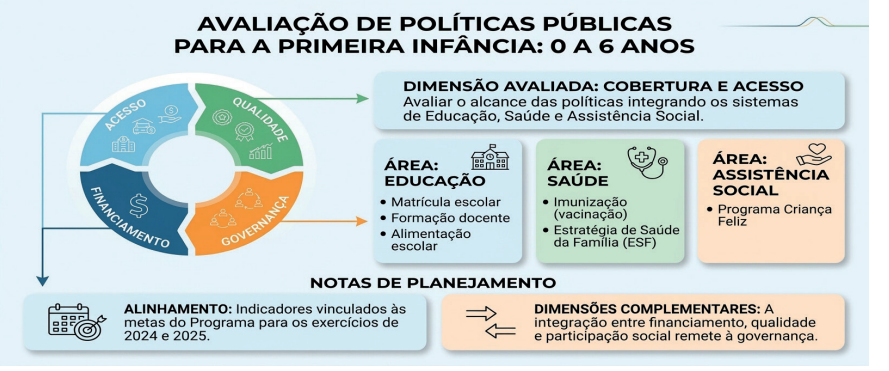
Figura 3 – Metodologia de análise dos indicadores



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

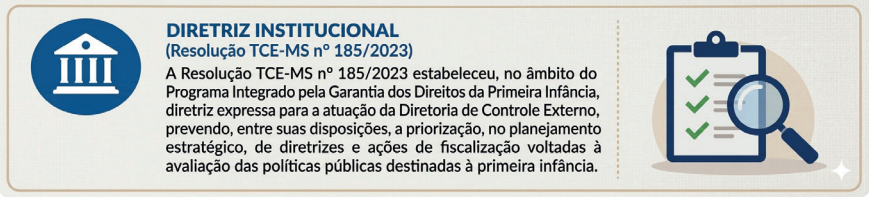
A partir da definição das áreas de análise, foi estruturada matriz analítica no âmbito do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância do TCE-MS. A Figura 4 apresenta a matriz e os indicadores que delinearam o percurso do estudo.

Figura 4 – Matriz analítica: dimensões e indicadores da primeira infância



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

Figura 5 – Resolução TCE-MS n. 185/2023



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

3. Educação Infantil

A cobertura e o acesso à Educação Infantil encontram-se amparados por sólido arcabouço normativo. A Constituição Federal de 1988 (art. 208, IV) define como dever do Estado garantir a oferta em creche e pré-escola, às crianças de até 5 anos de idade[4].

4 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 abr. 2026.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) reforça esse dever ao consagrar o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta dos direitos da criança[5]. No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/1996) define a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica, voltada ao desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social (arts. 29 e 30)[6].

No âmbito do Plano Nacional de Educação, (PNE – Lei n. 13.005/2014) determina-se, em sua Meta 1, a universalização da pré-escola e o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças em creches[7]. O Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) consolida essa visão ao integrar o desenvolvimento infantil à cooperação entre diferentes setores do governo[8]. Com base nessas premissas, a Tabela 1 detalha o panorama das matrículas, classificadas por etapa de ensino, localização e esfera administrativa.

Tabela 1 – Matrículas na Educação Infantil: Mato Grosso do Sul (2024-2025)

Matrículas na Educação Infantil — MS (2024–2025)

MATO GROSSO DO SUL		EDUCAÇÃO INFANTIL				TOTAL
		CRECHE		PRÉ-ESCOLA		
		Parcial	Integral	Parcial	Integral	
REDE PÚBLICA	Estadual Urbana	—	241	—	144	385
	Estadual Rural	—	—	—	—	—
	Municipal Urbana	15.628	36.761	55.014	2.099	109.502
	Municipal Rural	382	374	5.549	466	6.771
TOTAL ESTADUAL E MUNICIPAL		16.010	37.376	60.563	2.709	116.658
REDE PRIVADA	Privadas Creche	A Educação Básica é um Direito Humano Fundamental e deve ser Prioridade nas Políticas Públicas				7.887
	Privadas Pré-escola					11.528
REDE CONVENIADA COM O PODER PÚBLICO	Conveniada com o Poder Público (Creche)					3.721
	Conveniada com o Poder Público (Pré-escola)	—	—	—	—	2.114

Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

5 BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 7 abr. 2026.

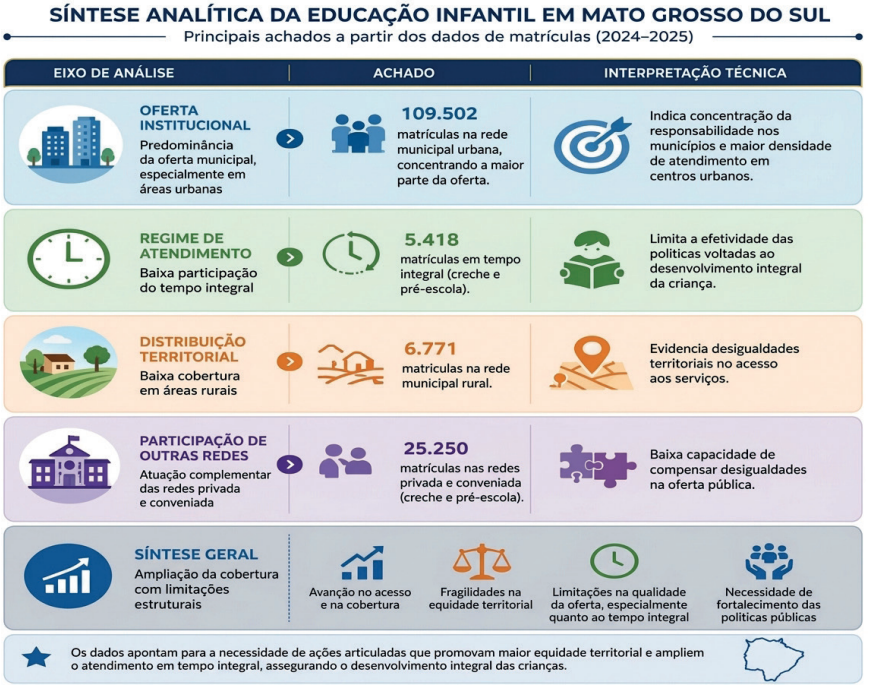
6 BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 mar. 2026.

7 BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 4 de maio 2026.

8 BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e institui o Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

Nota-se predominância municipal, concentração urbana e baixa participação do tempo integral. A Figura 5 ilustra os principais achados das matrículas na Educação Infantil no Estado (2024-2025).

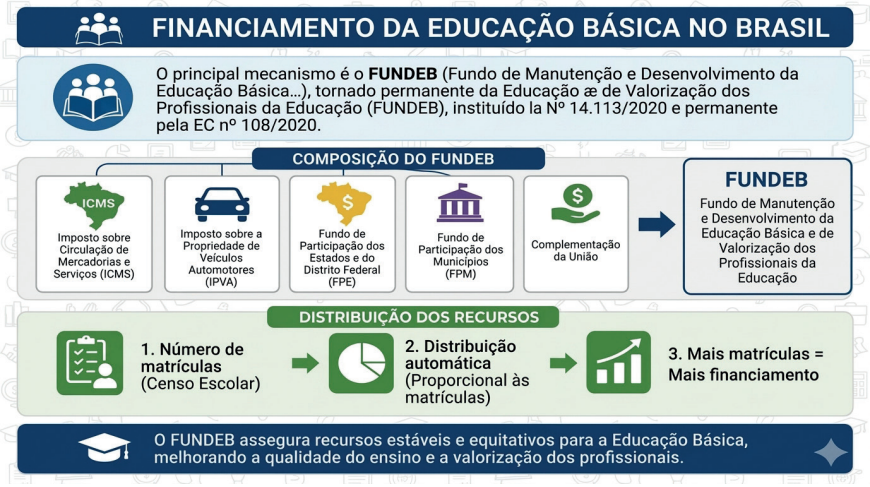
Figura 6 – Principais achados matrículas Educação Infantil em Mato Grosso do Sul (2024-2025)



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

A viabilidade das políticas públicas voltadas à primeira infância se materializa nas fontes de financiamento, que sustentam o planejamento, a execução e a continuidade das ações governamentais.

Figura 7 – Fontes de financiamento



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

A Figura 8 explicita os mecanismos de qualidade e governança dos processos da educação.

Figura 8 – Qualidade e governança dos processos



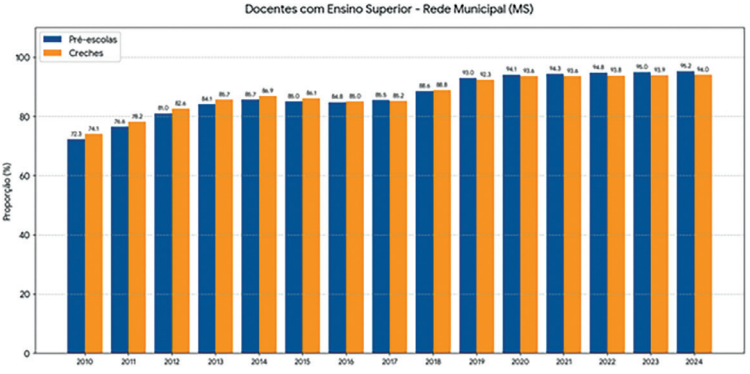
Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

A análise dos infográficos 1 e 2 indica que a qualidade da Educação Infantil resulta da articulação entre intersetorialidade, governança participativa, monitoramento por indicadores e financiamento redistributivo. Esses fatores são essenciais para reduzir desigualdades entre municípios e assegurar a oferta de serviços inclusivos e de qualidade. No contexto de Mato Grosso do Sul, as disparidades observadas refletem, em parte, assimetrias na capacidade de financiamento municipal, evidenciando a necessidade de mecanismos redistributivos mais robustos.

4. Formação docente na Educação Infantil

O indicador de formação docente fundamenta-se na LDB n. 9.394/1996, que estabelece, em seu art. 62, a formação em nível superior, em curso de licenciatura plena, como regra para atuação na educação básica, admitindo-se, como requisito mínimo para a Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, a formação em nível médio na modalidade normal[9]. O Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) reforça essa diretriz ao associar a qualidade da oferta educacional à qualificação dos profissionais[10]. O mapeamento realizado abrange creches e pré-escolas em Mato Grosso do Sul, de 2004 a 2024[11].

Gráfico 1 – Docentes com Ensino Superior em creches e pré-escolas: Mato Grosso do Sul (2010-2024)



Fonte: Fundação Abrinq[12].

9 BRASIL, ref. 6.

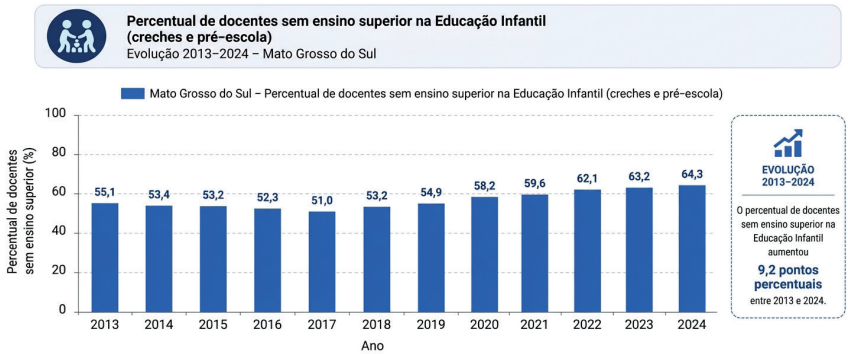
10 BRASIL, ref. 8.

11 BRASIL, ref. 6.

12 FUNDAÇÃO ABRINQ. **Adequação da formação docente na educação infantil**. Observatório da Criança e do Adolescente, [s. d.]. Disponível em: https://observatoriocrianca.org.br/Indicador/Visualizar/87923103-7295-401b-abdd-9b552bca0e95. Acesso em: 7 out. 2026.

O gráfico evidencia avanço na qualificação docente na Educação Infantil, em consonância com a Lei n. 9.394/1996, com aumento da proporção de professores com Ensino Superior em creches e pré-escolas, destacando-se a pré-escola com índices superiores a 90% nos anos recentes. O resultado está associado a potenciais melhorias na qualidade pedagógica e no desenvolvimento infantil. Contudo, a presença de docentes sem formação específica indica desafios ainda persistentes.

Gráfico 2 – Docentes sem Ensino Superior na Educação Infantil: Mato Grosso do Sul (2013-2024)



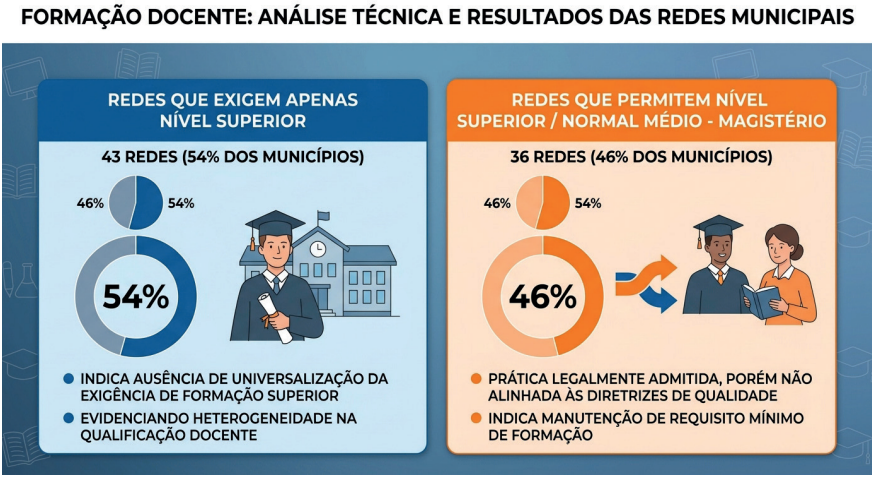
Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

Em análise ao Gráfico 2, verifica-se o descompasso entre a expansão da oferta e a qualificação profissional. A proporção de professores sem Ensino Superior saltou de 53% (2013) para 66% (2024). O cenário sugere o uso da prerrogativa do art. 62, subjacente à Lei n. 9.394/1996, que admite formação mínima em nível médio, na modalidade Normal. Embora legalmente permitida, essa formação pode comprometer a qualidade do atendimento, considerando a associação entre maior qualificação docente e melhores resultados educacionais.

4.1. Metodologia aplicada pelo TCE-MS – Indicador Formação Docente

No exercício de 2024, a Diretoria de Controle Externo do TCE-MS, por meio da Divisão de Fiscalização da Educação, realizou levantamento nos 79 municípios de Mato Grosso do Sul. Sob abordagem quantitativo-descritiva, o diagnóstico utilizou questionários estruturados em plataforma digital, abrangendo desde a capacitação dos gestores até a validação do preenchimento. Os dados, de natureza autodeclaratória, fundamentam a análise da gestão educacional e o direcionamento das ações de controle.

Figura 9 – Principais achados em relação à formação docente nos 79 municípios de Mato Grosso do Sul



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

Os achados indicam a persistência de desafios estruturais que limitam a efetividade das políticas de primeira infância nos municípios analisados. Observam-se desalinhamentos na formação docente em relação às diretrizes de valorização profissional e qualidade educacional, uma vez que, embora admitida pelo art. 62 da Lei n. 9.394/1996, a formação mínima em nível médio ainda predomina em parte das redes municipais. Esse cenário pode impactar o trabalho pedagógico e evidencia fragilidades nas políticas locais de formação inicial e continuada.

Figura 10 – Financiamento, governança e qualidade: formação docente

DIMENSÃO	SÍNTESE TÉCNICA
FINANCIAMENTO	► A vinculação mínima de **70% dos recursos** do **FUNDEB** à remuneração dos profissionais da educação reforça a **centralidade** da **valorização docente** como elemento estruturante da **qualidade educacional**.
GOVERNANÇA	► Os **Conselhos de Educação** desempenham **papel relevante** na **regulação, acompanhamento e controle** da política de **formação** docente, contribuindo para a aderência às **diretrizes normativas**.
QUALIDADE	► A **qualificação docente** depende da **articulação** com **instituições formadoras**, evidenciando a necessidade de **integração** entre a educação básica e o **ensino superior** para garantia de padrões adequados de formação.

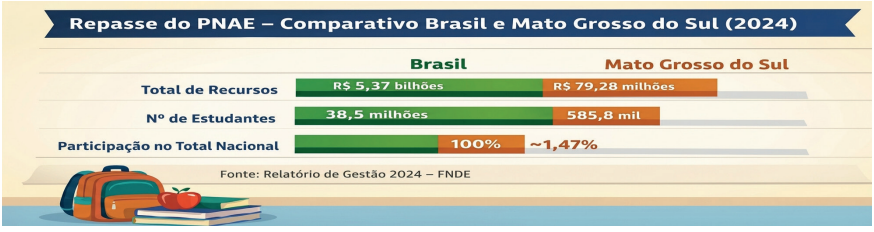
Fonte: Fundação Abrinq[13]; MEC/INEP-DEED- 2025. Gerado por GPT5 (2026).

13 FUNDAÇÃO ABRINQ, ref. 12.

5. Merenda escolar – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PNAE[14] é uma política pública essencial à garantia do direito humano à alimentação e nutrição adequada, financiada pela União, por meio do FNDE, e executada de forma descentralizada por estados e municípios. Os repasses são automáticos e calculados com base no número de matrículas do Censo Escolar, segundo a fórmula: número de alunos × 200 dias letivos × valor per capita. Em 2024, a Resolução CD/FNDE n. 7/2024 alterou a sistemática de transferências, reduzindo de dez para oito parcelas anuais, sem modificar o montante total repassado[15]. A Figura 11 explicita o comparativo dos repasses entre Brasil e Mato Grosso do Sul.

Figura 11 – Repasse do PNAE: Brasil e Mato Grosso do Sul (2024)



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

O financiamento *per capita*, embora relevante, não elimina desigualdades regionais. Em Mato Grosso do Sul, a municipalização da Educação Infantil amplia a dependência fiscal dos municípios, podendo afetar a qualidade da alimentação escolar. Nesse contexto, o TCE-MS realizou levantamento com as 79 Secretarias Municipais de Educação e a rede estadual, identificando achados e implicações relacionados ao PNAE, apresentados na Figura 12.

14 BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11947-16-junho-2009-588910-publicacaooriginal-113603-pl.html. Acesso em: 30 set. 2026.

15 BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília, DF: FNDE, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae. Acesso em: 29 de mar. 2026.

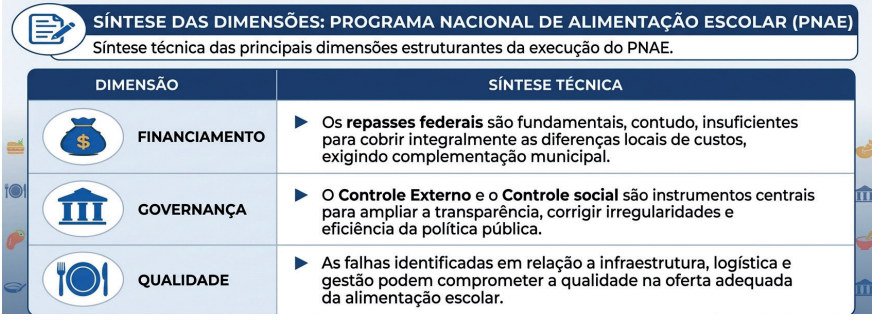
Figura 12 – Principais achados do PNAE: TCE-MS

DIMENSÃO	ACHADOS TÉCNICOS	IMPLICAÇÕES
INFRAESTRUTURA FÍSICA	Não conformidades em cozinhas e áreas de preparo (ventilação, umidade e inadequações estruturais).	Risco sanitário e comprometimento da qualidade da alimentação.
CONDIÇÕES HIGIÊNICO-SANITÁRIAS	Inadequações no armazenamento e manipulação de alimentos.	Potencial descumprimento de normas sanitárias.
GESTÃO DE ESTOQUES	Ausência de controles sistematizados e rastreabilidade.	Ineficiência logística e risco de perdas/ desperdícios.
PLANEJAMENTO DE COMPRAS	Fragilidades nos estudos técnicos e definição de preços de referência.	Risco à economicidade e à eficiência da gestão.
PROCESSOS LICITATÓRIOS	Inconsistências procedimentais e falhas formais.	Vulnerabilidade a sobrepreço e baixa competitividade.
CONTROLE SOCIAL (CAE)	Atuação heterogênea entre municípios.	Impacto na fiscalização e na regularidade dos repasses.
ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO	Fiscalização preventiva e corretiva com indução de melhorias.	Fortalecimento da governança pública.

Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

Apresenta-se, na sequência, a análise técnica das dimensões: financiamento, governança e qualidade do Programa nos municípios, exposta na Figura 13.

Figura 13 – Financiamento, governança e qualidade: merenda escolar



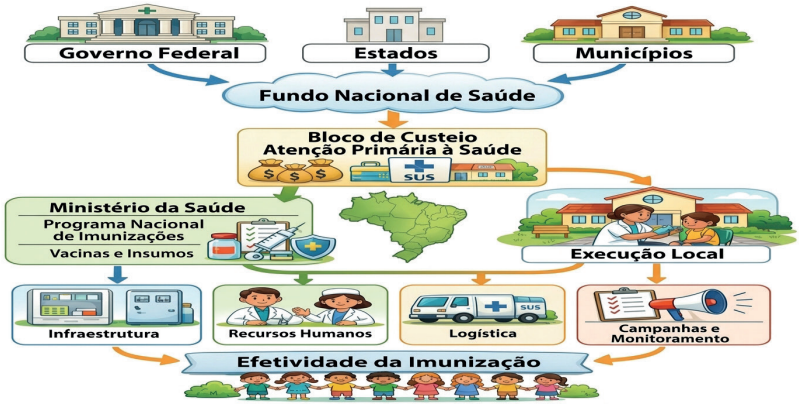
Gerado por GPT5 (2026).

6. Imunização

A imunização é indicador estratégico da primeira infância, associado à redução da mortalidade infantil, à prevenção de doenças imunopreveníveis e à promoção do desenvolvimento saudável. No Brasil, a vacinação infantil é coordenada pelo Programa Nacional de Imunizações (PNI) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com o ECA.

O calendário é contínuo do nascimento aos 5 anos, com doses iniciais, reforços periódicos e ações de atualização vacinal. A classificação por faixa etária compreende: ao nascer (4, 5, 6 e 9 meses); 1 ano de idade (12 e 15 meses); 4 anos (reforços), até 5 anos incompletos, para atualização vacinal e campanhas específicas[16]. A Figura 14 ilustra o fluxo do financiamento.

Figura 14 – Financiamento da imunização infantil no Brasil

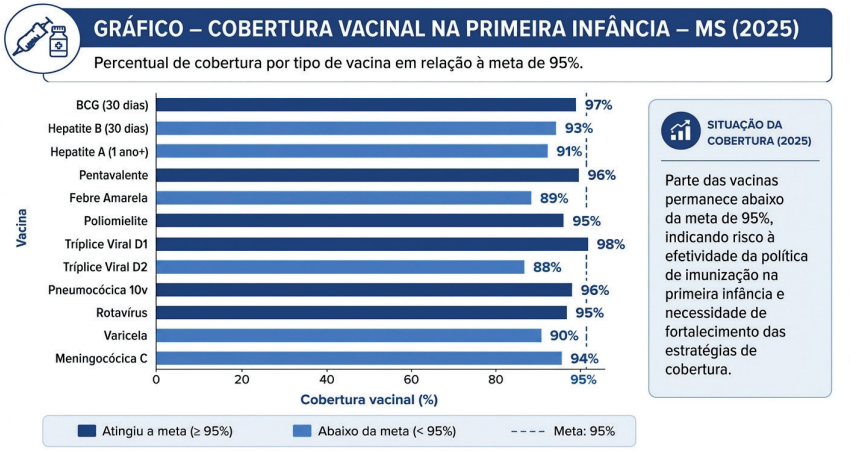


Fonte: PNI, 2024. Gerado por GPT5 (2026).

O Ministério da Saúde, por meio do PNI, coordena a aquisição e a distribuição de vacinas. Compete aos municípios a execução direta das ações, como salas de vacinação, equipes e logística, com apoio complementar dos estados. O financiamento ocorre por repasses regulares do Fundo Nacional de Saúde aos fundos municipais, no âmbito da Atenção Primária. Para monitoramento, adota-se meta mínima de 95% de cobertura vacinal e a classificação em alta (≥95%), média (80% a 94,9%) e baixa cobertura (<80%). O Gráfico 3 apresenta o cenário de imunização em Mato Grosso do Sul.

16 BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel de Cobertura Vacinal do Calendário Nacional de Vacinação**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao. Acesso em: 30 set. 2026.

Gráfico 3 – Cobertura vacinal na primeira infância: Mato Grosso do Sul (2025)



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

O cenário vacinal demonstra recuperação progressiva após quedas históricas, embora ainda marcado por desigualdades entre imunizantes e dificuldades no cumprimento da meta nacional de 95%. Os dados publicados pelo PNI foram parâmetros para o TCE-MS planejar e organizar ações de auditoria em locais que apresentaram maior fragilidade. Achados em MS expostos na figura 15:

Figura 15 – Análise da cobertura vacinal: indicadores selecionados (2023–2025)

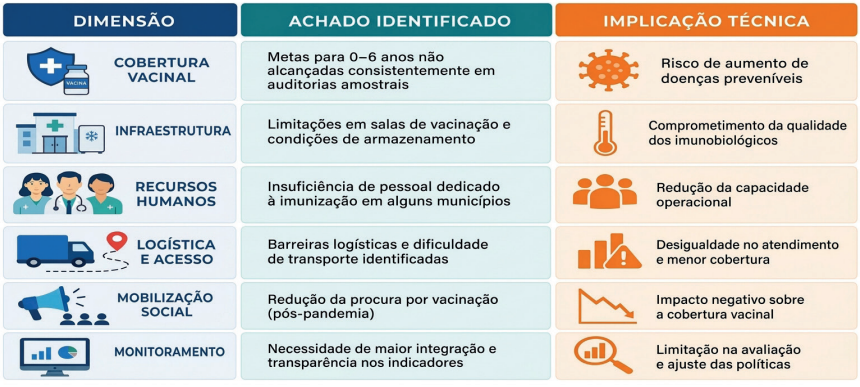


Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

6.1. Metodologia da auditoria – imunização

O TCE-MS priorizou municípios com fragilidades na gestão ou risco de não alcance de resultados. As fiscalizações incluíram visitas *in loco*, inspeção de salas de vacinação e aplicação de questionários técnicos, integrando uma estratégia ampla de diagnóstico e intervenção orientada à melhoria da governança.

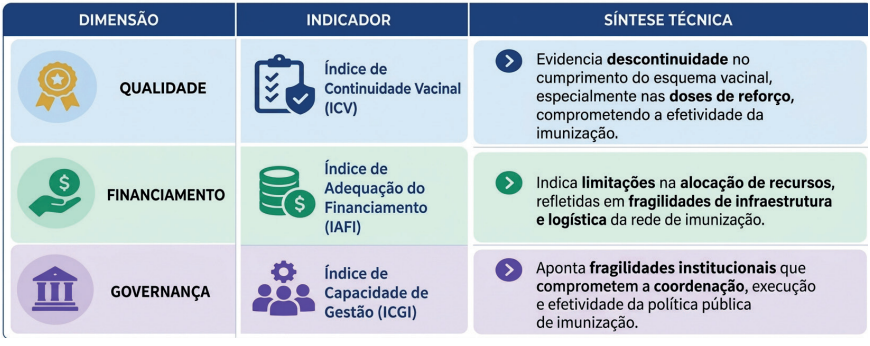
Figura 16 – Principais achados de auditoria do TCE-MS: imunização



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

Os principais achados evidenciam que os desafios da imunização infantil vão além da assistência, refletindo fragilidades de gestão pública.

Figura 17 – Síntese da imunização na primeira infância: Mato Grosso do Sul (2025)

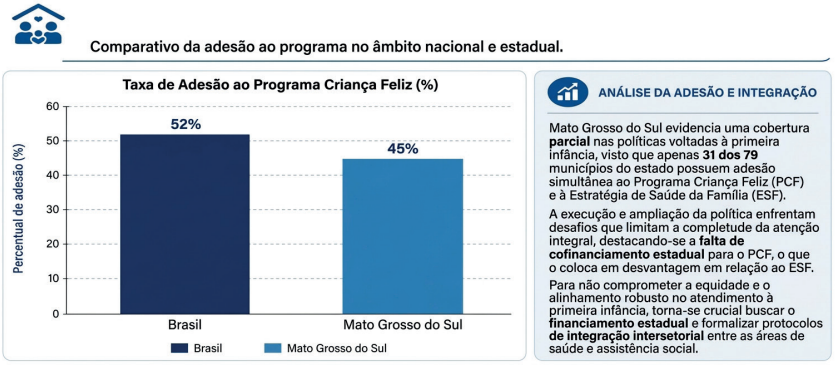


Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

7. Assistência Social – Programa Criança Feliz

O Programa Criança Feliz foi instituído pelo Decreto n. 8.869/2016 e consolidado pelo Decreto n. 9.579/2018, no âmbito do SUAS, em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância[17], com foco na faixa etária de 0 a 6 anos. Suas ações pautam-se em dois pilares: intersetorialidade e visitas domiciliares, e priorizam principalmente situações de vulnerabilidade social.

Gráfico 4 – Adesão ao Programa Criança Feliz: Brasil x Mato Grosso do Sul



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

7.1. Metodologia para a auditoria do Programa Criança Feliz

A metodologia utilizada para a auditoria operacional pautou-se na abordagem mista, utilizando dados primários (questionários e informações municipais) e secundários (sistemas administrativos e relatórios oficiais), permitindo avaliar a implementação do Programa Criança Feliz no âmbito municipal, com foco em governança, capacidade institucional e resultados das políticas públicas de primeira infância.

17 BRASIL. **Decreto n. 8.869, de 5 de outubro de 2016**. Institui o Programa Criança Feliz. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8869.htm. Acesso em: 8 abr. 2026.

Figura 18 – Principais achados do TCE-MS: Programa Criança Feliz



Fonte: Gerado por GPT5 (2026).

As auditorias apontam desafios na governança, no monitoramento e na integração entre políticas, evidenciando a necessidade de fortalecimento institucional e aprimoramento dos mecanismos de avaliação.

8. Considerações finais

O Mato Grosso do Sul apresenta avanços relevantes na estruturação das políticas públicas voltadas à primeira infância, principalmente no que se refere à ampliação da cobertura dos serviços. Não obstante, persistem limitações significativas na implementação, sobretudo na articulação entre financiamento, governança e qualidade da execução, aspectos essenciais à efetividade das políticas públicas.

A análise evidencia que a efetividade das ações permanece fortemente condicionada à capacidade institucional dos municípios, responsáveis pela operacionalização dos serviços e pela integração das políticas de educação, saúde e assistência social. Tal cenário revela assimetrias territoriais que impactam a equidade, podendo comprometer tanto a universalização quanto a qualidade do atendimento.

Adicionalmente, identificaram-se fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como na utilização de indicadores capazes de subsidiar a tomada de decisão baseada em evidências. Nesse contexto, o fortalecimento desses instrumentos, aliado à participação social qualificada, configura elemento estratégico para o aprimoramento da transparência, do controle e dos resultados das políticas públicas.

Por fim, a superação dos desafios identificados demanda o fortalecimento da coordenação interfederativa entre União, Estado e municípios, com especial atenção à ampliação do cofinanciamento estadual, ao aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e planejamento, e à institucionalização de mecanismos de integração intersetorial. Tais medidas são fundamentais para assegurar maior eficiência, promover a equidade e potencializar os resultados das políticas voltadas à primeira infância no Estado.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; INSTITUTO RUI BARBOSA; CONSELHO NACIONAL DOS PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Nota Recomendatória Conjunta n. 01/2025**: recomendações para o planejamento e acompanhamento orçamentário voltado à primeira infância. Brasília, DF: ATRICON, 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2025/04/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-ATRICON-IRB-CNPTC-01-2025-PRIMEIRA-INFANCIA.docx.pdf. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto n. 8.869, de 5 de outubro de 2016**. Institui o Programa Criança Feliz. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8869.htm. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos relativos à primeira infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9579.htm. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Brasília, DF: FNDE, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae. Acesso em: 29 de mar. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo Escolar**. Brasília, DF: [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/inep. Acesso em: 28 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11947-16-junho-2009-588910-publicacaooriginal-113603-pl.html. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 4 de maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e institui o Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC n. 650, de 18 de setembro de 2025**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2025. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mec-n-650-de-18-de-setembro-de-2025-anexo-ii-657776962. Acesso em: 18 de mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel de Cobertura Vacinal do Calendário Nacional de Vacinação**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Primária à Saúde (PNAB)**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Imunizações (PNI)**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/p/pni. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB)**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [s.d.]. Disponível em: https://sisab.saude.gov.br. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)**. Brasília, DF: MDS, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Portaria MC n. 664, de 2 de setembro de 2021**. Consolida normas do Programa Criança Feliz no âmbito do SUAS. Brasília, DF: MDS, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-mc-no-664-de-2-de-setembro-de-2021. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Sistema e-PCF – Sistema de Gestão do Programa Criança Feliz**. Brasília, DF: MDS, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz/sistema-e-pcf. Acesso em: 8 abr. 2026.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União (TCU)**. Brasília, DF: TCU, [s.d.]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br. Acesso em: 19 de mar. 2026.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Adequação da formação docente na educação infantil**. Observatório da Criança e do Adolescente, [s. d.]. Disponível em: https://observatoriocrianca.org.br/Indicador/Visualizar/87923103-7295-401b-abdd-9b552bca0e95. Acesso em: 7 out. 2026.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Primeira Infância Primeiro**. São Paulo: Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, [s.d.]. Disponível em: https://www.fmcsv.org.br. Acesso em: 18 de mar. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Levantamento nacional dos planos de carreira e remuneração do magistério público – Edição 2025**: hotsite de carreiras docentes. Brasília, DF: IRB, 2025. Disponível em: irbcontas.org.br. Acesso em: 22 maio 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS)**. Campo Grande: TCU, [s.d.]. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br. Acesso em: 17 mar. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Resolução TCE-MS n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCE-MS. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/primeirainfancia/assets/documentacao/resolucao185.pdf. Acesso em: 4 maio 2026.

Capítulo 10

O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Elizabete Anache[1]

Débora Maria de Souza Paulino[2]

Sandra Rose Rodrigues Cruz[3]

Vera Aparecida Cardoso Bogalho Frost Vieira[4]

Sumário: 1 Introdução. 2 Capacitação da rede protetiva: o fortalecimento institucional por meio do conhecimento sobre planejamento orçamentário. 3 A articulação sistêmica e a defesa de direitos 4 Monitoramento estratégico da primeira infância no MPMS. 5 Programa Família Acolhedora – TJMS. 6 Monitoramento estratégico da primeira infância na Defensoria Pública. 7 O monitoramento estratégico das ações da primeira infância: o papel do TCE-MS na governança dos PMPIs. 8 Considerações finais. Referências

1. Introdução

O monitoramento e a avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) são etapas cruciais para garantir que as políticas públicas voltadas para crianças de 0 a 6 anos saiam do papel e se convertam em melhorias concretas

1 Desembargadora e coordenadora da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

2 Defensora Pública Estadual. Coordenadora do Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente da Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul.

3 Mestranda em Administração Pública. Pós-graduanda em Gestão de Cidades. Pós-graduada em Coordenação Pedagógica e Tecnologias Aplicadas à Educação. Graduada em Gestão Pública e Pedagogia. Membro do Comitê da Primeira Infância do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

4 Procuradora de Justiça e coordenadora do Núcleo da Educação do Ministério Público de Mato Grosso do Sul.

na qualidade de vida dos pequenos cidadãos. Mais do que uma exigência burocrática, esse processo é uma ferramenta estratégica de gestão que permite corrigir rotas, otimizar recursos e dar transparência às ações governamentais.

Este capítulo tem como objetivo analisar as estratégias e ferramentas de monitoramento adotadas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), destacando sua importância para a governança das políticas de primeira infância e os impactos na gestão pública municipal. Explora-se como o Tribunal, por meio de uma abordagem pedagógica e preventiva, desenvolveu e implementou ferramentas e diretrizes para o acompanhamento sistemático das ações previstas nos PMPIs.

O estudo detalha o funcionamento do Mapa do Monitoramento, do Quadro de Apoio ao Planejamento Orçamentário e do Relatório de Monitoramento da Execução das Ações, bem como o papel dos Comitês Municipais Permanentes. Os resultados demonstram a eficácia dessa estratégia na promoção da transparência, na integração intersetorial e na garantia da efetividade das políticas públicas para a primeira infância em Mato Grosso do Sul.

Nesse contexto, o TCE-MS, por meio do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância (Resolução TCE-MS n. 185/2023), tem se destacado por sua atuação proativa na indução e fiscalização do planejamento e execução das políticas para a primeira infância. O monitoramento e a avaliação tornam-se um pilar fundamental desse programa, visando garantir que os PMPIs se traduzam em resultados concretos.

Esse trabalho não foi realizado de forma isolada. Os parceiros do TCE-MS, como o Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS), o Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPMS), a Defensoria Pública Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (DPGEMS) e os integrantes do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, exercem importante papel, atuando nas diferentes instâncias de poder, conjuntamente, em defesa da garantia dos direitos da primeira infância.

Figura 1 – Rede de colaboração



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

2. Capacitação da rede protetiva: o fortalecimento institucional por meio do conhecimento sobre planejamento orçamentário

O fortalecimento dos órgãos parceiros do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância, por meio de troca de *expertises* interinstitucionais, foi consolidado com cursos de qualificação do MPMS e da DPEMS.

O TCE-MS, por meio da Escola Superior de Controle Externo (ESCOEX), firmou cooperação de ensino com o MPMS e a DPEMS, por meio de suas Escolas Superiores (Escola Superior do Ministério Público – ESMP – e Escola Superior da Defensoria Pública – ESDP).

Essa parceria estratégica resultou na formulação dos cursos "Planejamento Orçamentário: o que o Ministério Público Precisa Saber", direcionados especialmente a promotores, procuradores de Justiça e assessores da instituição. O objetivo central dessa ação educacional foi qualificar os membros do Ministério Público no entendimento profundo das finanças governamentais, focando nas etapas, processos e procedimentos que envolvem a estruturação do Plano Plurianual (PPA), com ênfase na análise de programas e ações orçamentárias desenvolvidos pelas unidades gestoras, o que incluiu a fixação e o acompanhamento de metas físicas e financeiras.

Dessa forma, buscou-se instrumentalizar o órgão para agir com maior eficiência no controle e na garantia de que o PPA atue como um instrumento efetivo de políticas públicas. A transmissão oficial do evento ocorreu diretamente do Estúdio do TCE-MS no dia 24 de novembro de 2025, em formato online, ao vivo. A ementa programática abordou conceitos essenciais de planejamento governamental e as diretrizes da tríade orçamentária (PPA, LDO e LOA). Além disso, abordou as dinâmicas entre os Poderes Executivo e Legislativo, incluindo o trâmite de emendas e vedações orçamentárias, e as fases operacionais do PPA, compreendendo o diagnóstico, o monitoramento, os sistemas de gestão e a avaliação contínua dos resultados para prevenir inconsistências técnicas na aplicação dos recursos públicos.

Figura 2 – Curso EAD "Planejamento Orçamentário: o que o Ministério Público Precisa Saber"



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Na mesma perspectiva de qualificação, a parceria entre o TCE-MS e a DPEMS oportunizou a troca de conhecimentos por meio do curso "Planejamento Orçamentário: Conhecer para Defender Direitos", voltado a defensores públicos e servidores

O curso teve por objetivo principal abordar o ciclo das políticas públicas, o controle interno e a elaboração de peças orçamentárias para garantir a eficácia dos direitos sociais. Os principais objetivos incluem orientar tecnicamente os defensores para analisar e acessar o orçamento dos municípios e utilizar os dados do orçamento público para exigir soluções reais para as demandas da sociedade.

A atividade foi realizada em etapas presenciais e módulos transmitidos ao vivo, com a premissa de garantir que o ciclo contínuo de efetividade do PPA não sofra rupturas. Isso significa preparar os agentes institucionais para acompanhar e intervir ativamente desde o diagnóstico das metas físicas e financeiras até as fases de monitoramento da execução, revisão periódica e avaliação de resultados dos programas em andamento.

Figura 3 – Curso "Planejamento Orçamentário: Conhecer para Defender Direitos"



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

3. A articulação sistêmica e a defesa de direitos

A garantia de direitos fundamentais, em especial no âmbito de políticas públicas estruturantes e agendas transversais, como a proteção à infância e às populações vulneráveis, depende intrinsecamente da articulação eficaz de uma rede protetiva. No entanto, a atuação coordenada de órgãos de controle, do sistema de justiça e de instituições de assistência muitas vezes esbarra em um obstáculo invisível, mas determinante: o desconhecimento dos mecanismos de financiamento público.

O planejamento governamental não deve ser compreendido apenas como peça de ficção jurídica ou um formalismo contábil. Ele é a tradução prática e impositiva das obrigações do ente jurisdicionado em ações públicas tangíveis. Para que os defensores de direitos possam atuar de forma assertiva e preventiva, é imprescindível transitar da esfera discursiva para o monitoramento técnico da alocação de recursos. Diante disso, a capacitação técnico-orçamentária emerge como o principal vetor de fortalecimento institucional da rede.

A consolidação de uma rede de proteção eficiente exige a compreensão dos meandros técnicos e legais do orçamento governamental e confere às instituições protetivas o ferramental necessário para cobrar a responsabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas de seus governantes.

Controlar o orçamento é, em última análise, assegurar que os direitos garantidos pela Constituição Federal possuam lastro financeiro real para transformar a realidade social.

4. Monitoramento estratégico da primeira infância no MPMS

O MPMS monitora as ações e políticas públicas voltadas para a primeira infância (crianças de 0 a 6 anos), combinando o uso de tecnologia de dados com a articulação interinstitucional. A atuação do órgão vai além de receber denúncias, focando na prevenção e na fiscalização contínua para garantir, principalmente, o acesso à educação, saúde e proteção.

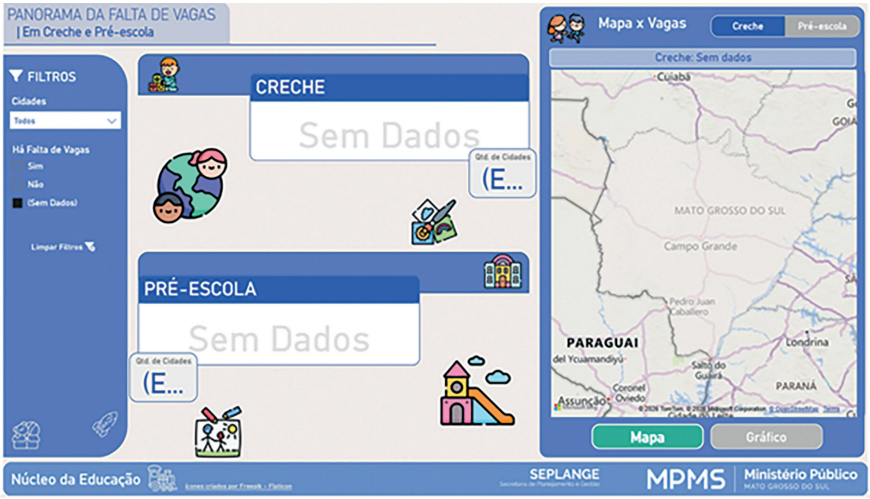
Os principais mecanismos utilizados pelo MPMS nesse monitoramento estruturam-se em duas frentes:

4.1. Painel de Business Intelligence (BI) para educação

A falta de vagas em creches e pré-escolas é um dos maiores desafios da primeira infância. Para monitorar isso de forma precisa, o MPMS desenvolveu um painel de BI interativo.

O painel consolida dados alimentados pelos núcleos do Ministério Público e exibe essas informações por meio de gráficos e mapas interativos, facilitando a comparação de indicadores educacionais entre os municípios e identificando rapidamente quais regiões de Mato Grosso do Sul apresentam o maior déficit (falta de vagas). Esses dados fundamentam investigações e ações civis públicas para cobrar a construção de creches ou a compra de vagas na rede privada.

Figura 4 – Panorama de falta de vagas em creche e pré-escola



Fonte: Acervo MPMS (2026).

4.2. Procedimentos de Gestão Administrativa

Para dar peso legal a esse monitoramento, o MPMS instaura Procedimentos de Gestão Administrativa, como o criado em 2024 especificamente para acompanhar o déficit de vagas educacionais. Isso permite que os promotores notifiquem prefeituras e secretarias de Educação, exigindo transparência e o cumprimento das metas do Plano Nacional e dos Planos Municipais de Educação.

Em suma, em vez de analisar apenas processos individuais de crianças sem vaga ou em situação de vulnerabilidade, o MPMS atua no macro. Ele utiliza tecnologia de dados (painéis de BI) para ver o "mapa" da desigualdade no Estado e age política e judicialmente junto aos prefeitos para forçar a criação e a consolidação de políticas públicas estruturadas.

Figura 5 – Monitoramento da Primeira Infância no MPMS



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

4.2.1. A legitimidade do Ministério Público na defesa coletiva e individual da primeira infância

Para além da atuação administrativa e do uso de inteligência de dados, a eficácia do monitoramento estratégico da primeira infância pelo MPMS repousa sobre a sua sólida e exclusiva legitimação constitucional e infraconstitucional.

Nessa seara, a Nota Técnica n. 14/2022, do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH/CNPG), traz os seguintes esclarecimentos, manifestando-se expressamente:

> [...] acerca da ilegalidade da atuação de curador especial, defensor da criança/adolescente, custos vulnerabilis, parceiro da vara, entre outras denominações, nos processos e procedimentos em que o Ministério Público atua como substituto processual na defesa e proteção do público infantojuvenil[5].

A atuação do Ministério Público na proteção da infância vincula-se diretamente à "condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento", princípio consagrado no art. 6º do ECA (Lei n. 8.069/1990). Essa condição insere-se no macroconceito de interesses sociais e individuais indisponíveis, cuja defesa é atribuída diretamente ao Ministério Público pela própria Constituição Federal, no seu art. 127: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"[6].

A pertinência temática do Ministério Público na seara da infância é definida pela vulnerabilidade existencial, social e organizacional do público de 0 a 6 anos. Trata-se de assegurar o direito de um segmento cujos próprios limites do desenvolvimento biológico e civil impedem a autotutela.

Nessa linha de entendimento, mostraram-se valiosas as lições de Paulo Afonso Garrido de Paula[7], ao esclarecer que o órgão ministerial:

---

5 GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA. **Nota Técnica n. 14/2022**. O Ministério Público atua como substituto processual na defesa de crianças e adolescentes, sendo indevida a intervenção de curador especial, defensor da criança/adolescente, custos vulnerabilis, parceiro da vara, entre outras denominações. Brasília, DF: GNDH/CNPG, 2022. Disponível em: https://cnpg.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Nota_Tcnica_-_MINISTRIO_PBLICO_COMO_SUBSTITUTO_PROCESSUAL.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

6 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

7 PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

> Age na defesa do interesse público que se agrega ao interesse individual da criança ou adolescente porque o legislador assim o quis, preocupado com a necessidade de validação dessa categoria de direitos, cujo acesso à justiça é dificultado pela própria condição peculiar do infante ou jovem[8].

No âmbito dos processos e procedimentos da Justiça da Infância e da Juventude – como nas ações de alimentos, aplicação de medidas protetivas de acolhimento familiar ou institucional e destituição do poder familiar –, a criança não figura propriamente como "parte litigante", mas sim como sujeito de direitos sob proteção ativa.

Nesse cenário, o Ministério Público atua em nome próprio defendendo direito alheio, operando sob o fenômeno da substituição processual legítima e exclusiva, conforme prerrogativas extraídas do art. 201, incisos III e VIII, do ECA:

> **Art. 201, ECA:** Compete ao Ministério Público: [...] **III -** promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do poder familiar, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiões, bem como de integração em família substituta; [...] **VIII -** zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis[9].

Nesse sentido, Bordallo elucida:

> Nas ações de DPF (cumuladas ou não com adoção) e nos procedimentos de acolhimento institucional, o menor não é parte, mas sujeito, eis que estão sendo realizadas providências judiciais com o intuito de protegê-lo. A criança/adolescente não está litigando com seu representante legal, mas sendo objeto de um processo/procedimento em decorrência de uma ação negativa ou omissão deste último. A existência desses instrumentos processuais, por si só, já demonstra que a criança/adolescente está tendo seus direitos assegurados pela atuação da Rede de Proteção criada pelo ECA (Ministério Público, Poder Judiciário, Conselho Tutelar, Poder Público), não se fazendo necessária a intervenção de mais nenhum órgão estatal[10].

8 PAULA, ref. 7.

9 BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

10 GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (GNDH); CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA (CNPG), ref. 5.

Este entendimento é pacificado e respaldado pela Súmula n. 594/STJ, que dita:

> O Ministério Público tem legitimidade ativa para ajuizar ação de alimentos em proveito de criança ou adolescente, independentemente do exercício do poder familiar pelos pais, ou de o beneficiário residir sob o abrigo de instituição comunitária ou estatal[11].

A desnecessidade de representação processual concorrente ou de curadorias especiais em processos nos quais o Ministério Público já atua foi consolidada pela reforma do art. 162, § 4º, do ECA. A intenção do legislador federal foi evitar a sobreposição desnecessária de funções estatais, garantindo celeridade ao feito e prestigiando o Princípio da Intervenção Mínima, previsto no art. 100, parágrafo único, inciso VII, do ECA.

Conforme a nota técnica supramencionada:

> Superada a tese da curadoria especial, tanto no âmbito judicial quanto no âmbito legal, observa-se atualmente o resgate, pela Defensoria Pública, da mesma tese, mas agora com nome distinto, qual seja: "defensor da criança". Com nova roupagem, pretende-se novamente conferir assistência judiciária às crianças e adolescentes e a intimação de todos os atos do processo, para fins de defesa dos seus direitos[12].

A legitimidade do Ministério Público na seara da infância e da juventude não se restringe a uma mera formalidade processual; ela reflete a própria capacidade operativa da instituição em transitar, com igual eficácia, entre a esfera social e a judicial. Ao centralizar essas atribuições, o legislador buscou evitar a fragmentação da rede de proteção e assegurar que o direito à participação da criança seja exercido sem traumas ou sobreposições institucionais.

11 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 594**. O Ministério Público tem legitimidade ativa para ajuizar ação de alimentos em proveito de criança ou adolescente independentemente do exercício do poder familiar dos pais, ou do fato de o menor se encontrar nas situações de risco descritas no art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou de quaisquer outros questionamentos acerca da existência ou eficiência da Defensoria Pública na comarca. Brasília, DF: STJ, 2017. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Sumulas/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 30 de set. 2026.

12 GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (GNDH); CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA (CNPG), ref. 5.

Sob esse aspecto, a Nota Técnica n. 14/2022 do GNDH/CNPG sintetiza com precisão o alcance desse encargo ao dispor que:

> De fato, no Ordenamento Jurídico vigente, apenas o Parquet dispõe deste importante múnus, tanto diante dos instrumentos legais a ele conferidos para atuar extrajudicialmente, no fomento, fiscalização e aprimoramento de políticas públicas que garantam a intersetorialidade e a escuta qualificada de crianças e adolescentes por todo o SGD, quanto judicialmente, para exigir que a participação aconteça de forma efetiva e não revitimizante, levando a voz de crianças e adolescentes para influenciar nas decisões judiciais e extrajudiciais a serem tomadas[13].

Essa amplitude de atuação confere ao modelo institucional brasileiro um desenho singular, diferenciando-o substancialmente dos sistemas jurídicos estrangeiros. Para fundamentar a exclusividade dessa missão, o próprio GNDH/CNPG, em sua Nota Técnica n. 14/2022, resgata e chancela as lições doutrinárias de Rosa Carneiro a respeito do perfil único do Ministério Público no cenário nacional:

> O MP brasileiro apresenta um perfil único em comparação às Instituições irmãs existentes nos demais países, como se verá a seguir. Nenhum outro MP possui a autonomia, a independência, o poder e o leque de atribuições que ostenta o MP brasileiro. Tal circunstância propicia uma atuação diferenciada por parte do Parquet nacional, inclusive lhe conferindo uma liberdade e legitimidade natas para buscar a proteção de direitos humanos em qualquer instância, seja interna ou internacional. No Brasil, ao contrário do que ocorre na maioria dos países democráticos, a Instituição não é um instrumento do governo, mas um instrumento da sociedade e da Democracia[14].

Assim, seja no macroplanejamento guiado pelo cruzamento de dados de BI, seja na defesa individualizada em juízo, o Ministério Público atua de forma integrada, valendo-se de sua independência funcional para cooperar na consolidação de políticas públicas e na efetiva salvaguarda dos direitos da primeira infância em Mato Grosso do Sul.

13 GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA, ref. 5.

14 GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS; CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA, ref. 5.

5. Programa Família Acolhedora – TJMS

O TJMS, por meio da Coordenadoria da Infância e da Juventude (CIJ), órgão permanente de assessoria da Presidência do Tribunal, criado em 2010 nos termos da Resolução CNJ n. 185/2023, atua na articulação institucional, no suporte técnico aos magistrados e equipes multiprofissionais e na gestão estadual dos cadastros nacionais da infância e juventude (SNA), exercendo papel indutor e fiscalizador das políticas públicas municipais voltadas à infância e à juventude. Nesse âmbito, destaca-se sua atuação de fomento e monitoramento do Programa Família Acolhedora, política pública implementada por lei municipal em cada Comarca, que viabiliza às crianças e adolescentes, quando afastados de suas famílias de origem, condições de desenvolvimento em uma família.

Figura 6 – Raio X de impacto e expansão



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O acolhimento familiar constitui medida protetiva de caráter temporário e excepcional, destinada a assegurar a crianças e adolescentes afastados de sua família de origem o direito à convivência familiar e comunitária. Por sua natureza individualizada e pelo ambiente familiar que proporciona, possui preferência legal em relação ao acolhimento institucional. Permite, ainda, com maior facilidade, que crianças e adolescentes, quando isso for recomendável, mantenham os vínculos com a família biológica, com visitas e contatos mais flexíveis, mais próximos. A própria família acolhedora pode ser

chamada a exercer importante função no restabelecimento e fortalecimento desses vínculos, bem como auxiliar na reintegração familiar.

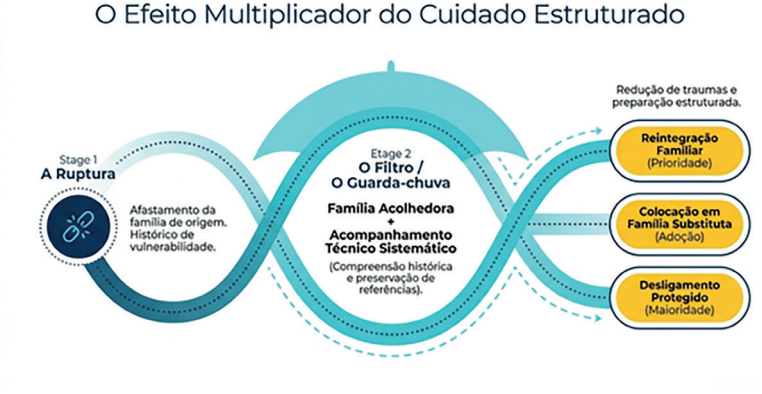
A maior vantagem, no entanto, e é por isso que o Programa é diferenciado e preferencial, é a possibilidade de a criança ou o adolescente ter um atendimento individualizado, com um referencial de família organizada, estruturada, harmônica. É a oportunidade de criar vínculos afetivos, o que quase nunca é possível nas unidades de acolhimento, nas quais as separações são constantes, não só dos cuidadores, mas também dos próprios colegas.

Figura 7 – Acolhimento Familiar



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Figura 8 – O efeito multiplicador do cuidado estruturado



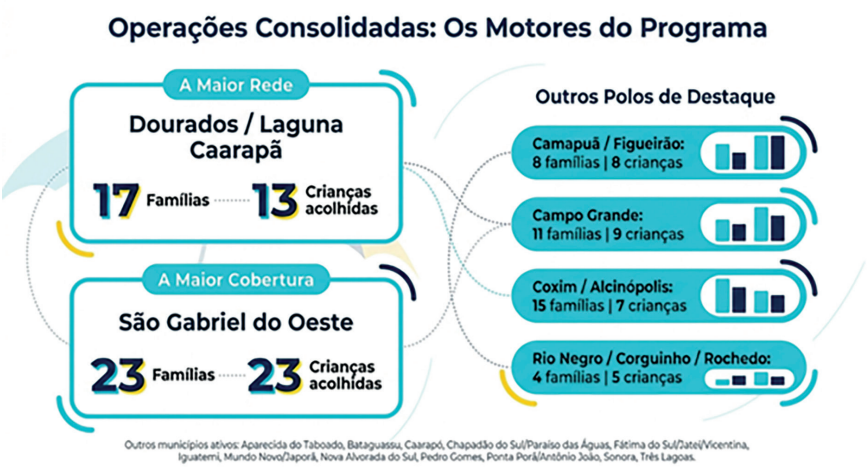
Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Sob a perspectiva psicossocial, o Programa Família Acolhedora não se limita à oferta de cuidado cotidiano em ambiente familiar. Sua atuação pressupõe acompanhamento técnico sistemático, voltado à compreensão da história da criança ou do adolescente, à preservação de referências afetivas significativas e à preparação gradual para os encaminhamentos futuros, seja a reintegração à família de origem, a colocação em família substituta ou o desligamento protegido do serviço. Dessa forma, o acolhimento familiar contribui para reduzir rupturas, organizar trajetórias e assegurar maior continuidade ao processo de desenvolvimento.

5.1. Indicadores de cobertura e atendimento

Atualmente, das 54 comarcas do Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul[15], 42 municípios já dispõem de lei municipal instituindo o Programa Família Acolhedora. A implantação efetiva do Programa, com famílias cadastradas e disponíveis para o acolhimento, está consolidada em 20 comarcas, que juntas somam 115 famílias acolhedoras cadastradas e 292 vagas disponíveis em todo o Estado. Em junho de 2026, 87 crianças e adolescentes encontravam-se acolhidos nessas famílias.(TJMS, 2026).

Figura 9 – Operações consolidadas: os motores do programa



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

15 MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. Coordenadoria da Infância e da Juventude. **Relatório detalhado de serviços de acolhimento por comarca**: dados de junho de 2026. Campo Grande, MS: TJMS, 2026.

Comarcas com programa implantado e em funcionamento: Aparecida do Taboado (1 família); Bataguassu (3 famílias, 1 criança acolhida); Caarapó (7 famílias, 1 criança acolhida); Camapuã/Figueirão (8 famílias, 8 crianças acolhidas); Campo Grande (11 famílias, 9 crianças acolhidas); Chapadão do Sul/Paraíso das Águas (2 famílias); Coxim/Alcinópolis (15 famílias, 7 crianças acolhidas); Dourados/Laguna Caarapã (17 famílias, 13 crianças acolhidas, sendo a maior rede do Estado); Fátima do Sul/Jateí/Vicentina (10 famílias, 1 criança acolhida); Iguatemi (1 família); Mundo Novo/Japorã (2 famílias); Nova Alvorada do Sul (3 famílias, 2 crianças acolhidas); Pedro Gomes (2 famílias, 1 criança acolhida); Ponta Porã/Antônio João (1 família); Rio Negro/Corguinho/Rochedo (4 famílias, 5 crianças acolhidas); São Gabriel do Oeste (23 famílias, 23 crianças acolhidas – a maior cobertura do Estado); Sonora (2 famílias, 3 crianças acolhidas); e Três Lagoas (1 família, 2 crianças acolhidas). Cassilândia e Dois Irmãos do Buriti também mantêm famílias acolhedoras em funcionamento, com 8 e 3 crianças acolhidas, respectivamente, ainda que sem lei municipal específica regulamentando o Programa.(TJMS, 2026).

Figura 10 – O desafio de mobilização



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Municípios com lei aprovada, mas sem famílias cadastradas até o momento: Amambaí, Anastácio, Anaurilândia, Aquidauana, Bandeirantes, Coronel Sapucaia, Corumbá, Deodápolis, Inocência, Itaporã, Naviraí, Novo Horizonte do Sul, Ribas do Rio Pardo, Sete Quedas e Sidrolândia, 15 municípios ao todo, que representam a fronteira mais imediata de expansão do Programa.

Municípios ainda sem lei municipal e sem famílias cadastradas: Água Clara, Angélica, Bataiporã, Bela Vista, Bonito, Brasilândia, Costa Rica, Eldorado, Glória de Dourados, Itaquiraí, Jardim, Maracaju, Miranda, Nioaque, Nova Andradina, Paranaíba, Porto Murtinho, Rio Brilhante, Rio Verde de Mato Grosso e Terenos. Essas 20 comarcas, que correspondem a mais de um terço do total do Estado, evidenciam o desafio de expansão territorial do Programa nos próximos anos.

Figura 11 – O desafio territorial



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Perfil etário dos acolhidos: das 87 crianças e adolescentes acolhidos em famílias acolhedoras no Estado, foi possível identificar a faixa etária de 85 deles: 3 bebês de até 11 meses, 11 crianças de 1 a 3 anos, 7 crianças de 4 a 5 anos e 4 crianças com 6 anos completos, limite etário da primeira infância, totalizando 25 crianças de 0 a 6 anos, o equivalente a 29% do total. Os demais 60 acolhidos (71%) são crianças de 7 a 11 anos (24) e adolescentes de 12 a 17 anos (36), o que confirma que, embora o Programa atenda majoritariamente crianças maiores e adolescentes, a primeira infância representa parcela significativa e prioritária do público acolhido[16].

16 MATO GROSSO DO SUL, ref. 15.

6. Monitoramento estratégico da primeira infância na Defensoria Pública

A DPEMS desempenha papel central e insubstituível no monitoramento da primeira infância, atuando em duas dimensões complementares. Na dimensão da demanda, a instituição opera a partir do contato direto com as famílias em situação de vulnerabilidade, o que lhe confere acesso privilegiado à realidade concreta vivida pelas crianças e seus familiares nos territórios, transformando as demandas individuais em diagnóstico institucional sobre as falhas e lacunas das políticas públicas. Na dimensão propositiva, a Defensoria não se limita a reagir às violações: participa ativamente da elaboração e do aprimoramento de políticas públicas voltadas à infância, integrando comitês, grupos de trabalho interinstitucionais e espaços de controle social, nos quais a experiência acumulada no atendimento direto à população se converte em subsídio técnico para a formulação de respostas estruturais. Essa dupla atuação – como porta de entrada do cidadão ao sistema de direitos e como agente ativo na construção de políticas públicas – confere à Defensoria Pública uma posição singular no ecossistema de proteção da primeira infância.

Essa atuação não decorre de iniciativa discricionária, mas de mandamento constitucional e legal expresso. Nos termos do art. 134 da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica e da defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados. No plano infraconstitucional, a Lei Complementar n. 80/1994 especifica, em seu art. 4º, inciso XI, a função institucional de exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, entre outros grupos socialmente vulneráveis. O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente reforça essa atribuição ao determinar, em seu art. 141, que é garantido a toda criança e adolescente o acesso à Defensoria Pública. Conforme observa Bastos (2024), o acesso à Defensoria e à Justiça só se realiza efetivamente quando a criança e o adolescente, enquanto sujeitos de direitos, têm seus olhares e suas vontades considerados por aqueles responsáveis pelas decisões que lhes dizem respeito, exigência que dialoga diretamente com o art. 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Para acompanhar e cobrar políticas públicas voltadas a crianças de 0 a 6 anos, a DPEMS utiliza uma combinação de inteligência de dados internos, ações de massa e participação em comitês estaduais. Dentre os mecanismos de monitoramento e atuação da instituição, cabe destacar o Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Direitos da

Criança e do Adolescente (NUDECA), que atua na defesa dos direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. A atuação ocorre tanto na área protetiva quanto na infracional, além da busca de soluções extrajudiciais. O núcleo promove, ainda, a defesa das crianças e adolescentes nos crimes em que figuram como vítimas, perante a Vara Especializada em Crimes Contra a Criança e Adolescente da Capital, possuindo igualmente legitimidade para promover a defesa coletiva, por meio de ações civis públicas.

A atuação da Defensoria nesse campo é estrategicamente coordenada pelo NUDECA, que realiza o monitoramento e acompanhamento das demandas relacionadas às violações de direitos das comarcas do Estado, como a falta de vagas em creches, por exemplo. A partir desse monitoramento, o núcleo consegue identificar se a violação de um direito constitui um caso isolado ou reflete uma falha estrutural de determinado município, permitindo que a Defensoria atue por meio de ações civis públicas para resolver o problema de forma sistêmica, e não apenas pela via de demandas individuais.

A DPEMS utiliza seus atendimentos como instrumento de diagnóstico e monitoramento do déficit de políticas públicas. Para tanto, a instituição realiza periodicamente mutirões por vagas em creches e escolas de Educação Infantil em Campo Grande e em outros municípios do Estado. Em fevereiro de 2025, por exemplo, o primeiro mutirão de vagas escolares do ano atendeu 260 famílias, das quais boa parte aguardava por vaga em creche para seus filhos. Em edições subsequentes, novos mutirões mantiveram volume expressivo de atendimentos. Em fevereiro de 2026, foram atendidas 250 famílias. O volume de famílias que procuram esses mutirões funciona como um verdadeiro termômetro em tempo real, fornecendo dados objetivos sobre quais bairros e municípios apresentam a rede pública de Educação Infantil mais estrangulada, e orientando as cobranças judiciais subsequentes.

Embora a falta de vagas em creches seja o gargalo mais visível, a Defensoria monitora ativamente outras frentes críticas relacionadas aos primeiros mil dias de vida da criança – período cuja relevância para o desenvolvimento cerebral é destacada pelo UNICEF[17] –, como o acompanhamento dos processos junto às Varas da Infância e da Adolescência, especialmente quanto ao tempo que crianças pequenas permanecem em instituições de acolhimento, com atuação voltada a assegurar que a reintegração familiar ou a adoção ocorram de forma célere, evitando que a criança passe sua primeira infância institucionalizada.

17 NAÇÕES UNIDAS. Primeiros mil dias de vida são cruciais para desenvolvimento do cérebro. **ONU News**, 10 jan. 2017. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2017/01/1573791. Acesso em: 4 maio 2026.

Esse rastreamento exercido pela Defensoria Pública origina-se também, em última análise, da escuta direta da população. A instituição transforma as dores individuais de milhares de mães e pais em estatísticas estruturadas e, a partir delas, utiliza tanto a via judicial, com vistas à garantia dos direitos das crianças e adolescentes, quanto a participação na elaboração de políticas públicas. Essa atuação concretiza, no plano cotidiano, o mandamento do art. 227 da Constituição Federal, que estabelece a prioridade absoluta como princípio orientador de toda política voltada à infância e à adolescência.

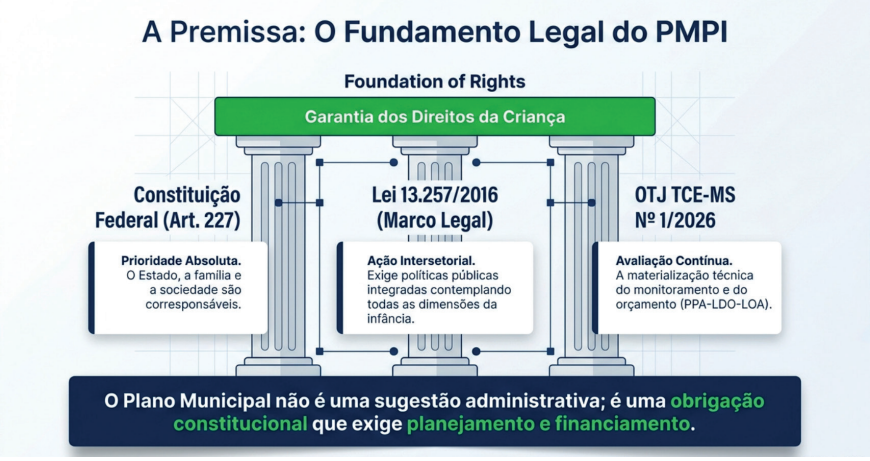
7. O monitoramento estratégico das ações da primeira infância: o papel do TCE-MS na governança dos PMPIs

A atuação dos Tribunais de Contas tem evoluído de um foco exclusivo na fiscalização *a posteriori* para uma abordagem mais pedagógica e preventiva, que inclui a orientação e o monitoramento contínuo da gestão pública. No âmbito das políticas de primeira infância, o monitoramento assume um papel estratégico, pois permite identificar desvios, ajustar rotas e assegurar que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e eficaz, evitando prejuízos irreversíveis ao desenvolvimento infantil.

O TCE-MS, ciente dessa necessidade, publicou uma Orientação Técnica aos Jurisdicionados (OTJ) com diretrizes específicas para o monitoramento e acompanhamento da execução das ações previstas nos PMPIs. A OTJ (n. 1/2026) do TCE-MS reforça a importância da avaliação contínua e sistemática, em consonância com o art. 227 da Constituição Federal, que estabelece a prioridade absoluta à garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Instituído pela OTJ (n. 1/2026) do TCE-MS, o acompanhamento técnico das políticas públicas infantis ganhou parâmetros claros de monitoramento e planejamento orçamentário. A medida assegura que as ações do PMPI integrem as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Figura 12 – O fundamento legal do PMPI



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O monitoramento, nesse contexto, não é apenas uma exigência de controle, mas uma ferramenta de governança que promove a transparência, a responsabilização e a integração entre as diversas áreas da administração municipal envolvidas com a primeira infância.

7.1. Monitoramento e avaliação do PMPI

Planejar e orçar são passos vitais, mas como saber se o município está, de fato, mudando a vida de suas crianças? É nesse ponto que entra a fase mais crítica e, muitas vezes, mais negligenciada das políticas públicas: o monitoramento e a avaliação.

Monitorar significa acompanhar o passo a passo da execução. É um processo contínuo que utiliza indicadores para medir o avanço das ações. Esses indicadores podem ser:

- **de Processo:** A capacitação dos professores da rede infantil foi realizada?
- **de Resultado:** Houve aumento no número de vagas em creches este ano?
- **de Impacto:** A longo prazo, houve redução nos índices de desnutrição infantil?

No monitoramento contínuo, recomenda-se a adoção de uma Matriz de Indicadores de Desempenho (KPIs), que deve conter: o indicador, a meta quantitativa, o responsável pela ação, o prazo e a fonte de verificação. Esse quadro de apoio transforma o monitoramento de uma tarefa subjetiva em um processo de gestão baseado em evidências.

A criação do Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI e o uso de ferramentas práticas, como planilhas intersetoriais e painéis de dados, permitem que a gestão identifique falhas rapidamente. Se a meta era vacinar 95% das crianças e o índice está em 70%, o monitoramento acende um sinal de alerta (estado de atenção) a tempo de se criar uma força-tarefa, antes que o ano acabe e o surto de uma doença ocorra.

Figura 13 – Monitoramento e avaliação de políticas para a infância



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

A avaliação periódica desses dados gera relatórios que devem ser compartilhados de forma transparente com a sociedade. O PMPI é um organismo vivo. Os dados do monitoramento servem para realocar recursos, repensar estratégias que não funcionaram e fortalecer aquelas que trouxeram bons resultados.

Do planejamento ao monitoramento, o PMPI exige vontade política, capacidade técnica e compromisso ético. Quando um município compreende e aplica esse ciclo com seriedade, ele deixa de apagar incêndios sociais e passa a construir a base de uma sociedade mais justa, menos desigual e mais próspera. Afinal, cuidar de cada criança na sua primeira infância é, sem dúvida, cuidar do futuro do país inteiro.

7.2. Ferramentas e metodologias de monitoramento

Para monitoramento e avaliação eficientes, é essencial estabelecer uma estrutura organizacional clara e com responsabilidades bem definidas.

Figura 14 – O ciclo contínuo de monitoramento



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O sucesso de qualquer política pública ou planejamento governamental não depende apenas de uma boa formulação inicial, mas sim da capacidade da administração de acompanhar, avaliar e corrigir seus rumos em tempo real. Como ilustrado na Figura 14, esse processo se materializa por meio do ciclo contínuo de monitoramento, definido como um processo orgânico de planejamento, execução, análise e repactuação.

Esse ciclo dinâmico e iterativo é estruturado em cinco etapas fundamentais que se retroalimentam constantemente:

1. **Matriz de monitoramento e avaliação (definir o que e como medir):** o ponto de partida consiste em estabelecer critérios claros, indicadores e metodologias de monitoramento e avaliação para determinar com precisão quais metas serão acompanhadas.
2. **Coleta de dados (sistematizar informações):** nessa fase, as informações sobre a execução das ações são reunidas e organizadas de forma estruturada, transformando dados brutos em subsídios para a gestão.
3. **Análise (interpretar os resultados):** com os dados sistematizados, os gestores realizam a leitura crítica e a interpretação dos resultados alcançados, identificando gargalos, desvios ou histórias de sucesso.
4. **Relatórios (comunicar com transparência):** os achados da análise são consolidados em relatórios claros e acessíveis. Essa etapa é vital para

garantir a transparência pública, prestando contas à sociedade e aos órgãos de controle sobre o real emprego dos recursos.

5. **Decisão e (re)planejamento (ajustar e financiar):** com base no diagnóstico dos relatórios, os tomadores de decisão fecham o ciclo promovendo os ajustes necessários, remanejando orçamentos e refinando o planejamento para a próxima etapa.

Ao adotar essa dinâmica contínua, as instituições de controle e execução garantem que o orçamento e as políticas públicas não permaneçam estáticos, mas funcionem como um organismo vivo voltado para a entrega de resultados reais à população.

7.3. Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI

O PMPI, por sua natureza, envolve diversas secretarias, como Saúde, Educação, Assistência Social, Direitos Humanos, Planejamento e Cultura. O Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI, com representantes de cada uma dessas pastas, pode ser composto por técnicos das secretarias envolvidas, representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), do Conselho Tutelar e da sociedade civil. Essa comissão torna-se o braço operacional do monitoramento e da avaliação.

O TCE-MS incentiva a criação do Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI, que utiliza ferramentas práticas como o Quadro de Apoio e o Mapa de Monitoramento para acompanhar mensalmente o progresso de obras e programas. Além disso, o Portal da Primeira Infância do TCE-MS serve como uma plataforma centralizadora de indicadores, promovendo a transparência ativa e o acesso da sociedade aos dados.

Figura 15 – O Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

7.4. O ciclo do monitoramento e avaliação: passo a passo

O processo de monitoramento e avaliação pode ser compreendido em um ciclo contínuo de planejamento, execução, análise e (re)planejamento.

No TCE-MS, priorizaram-se as orientações para o monitoramento e avaliação do PMPI por meio da OTJ n. 1/2026, cujo documento definiu os passos seguros para que o Comitê Municipal Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI e a Gestão Municipal pudessem se valer de ferramentas para acompanhar e avaliar o planejamento das ações das políticas públicas previstas no PMPI.

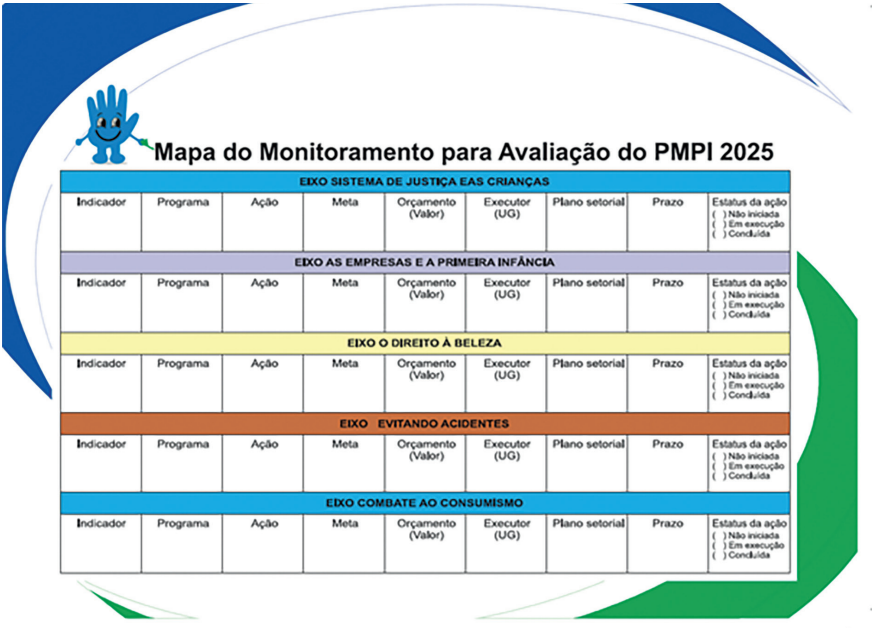
Passo 1: Definição da matriz de monitoramento e avaliação

A matriz é o documento central que vai orientar todo o processo. Ela deve ser construída a partir dos eixos, objetivos, metas e ações já definidos no PMPI. Para cada ação, a matriz deve detalhar as informações no Mapa de Monitoramento para Avaliação do PMPI.

O Mapa de Monitoramento para Avaliação do PMPI é uma ferramenta estruturada que permite aos Comitês Municipais Permanentes organizar e visualizar o progresso das ações. Ele detalha os eixos temáticos (como Assistência Social, Saúde,

Educação), os indicadores de desempenho, os programas e ações específicas, e as metas estabelecidas. Esse mapa facilita a identificação de gargalos e a tomada de decisões baseadas em evidências, promovendo uma gestão mais ágil e responsiva.

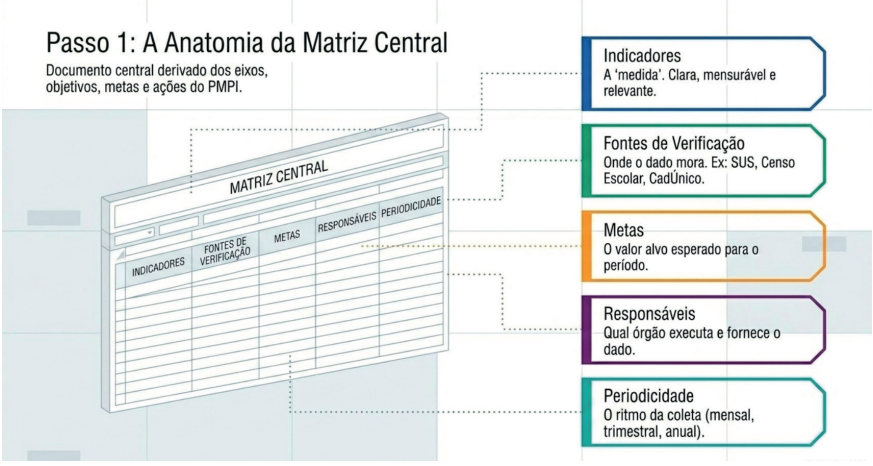
Figura 16 – Mapa do Monitoramento para Avaliação do PMPI



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

- **Indicadores:** são as "medidas" que permitirão aferir o alcance das metas. Devem ser claros, mensuráveis, relevantes e ter uma periodicidade de coleta definida.
- **Fontes de verificação:** onde os dados para cada indicador serão coletados (ex.: sistemas de informação do SUS, Censo Escolar, Cadastro Único, relatórios de serviços socioassistenciais).
- **Metas:** os valores que se espera alcançar para cada indicador em um determinado período.
- **Responsáveis:** qual secretaria ou órgão é responsável pela execução da ação e pelo fornecimento dos dados.
- **Periodicidade:** de quanto em quanto tempo o indicador será medido (mensal, trimestral, anual).

Figura 17 – Matriz central



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O monitoramento do TCE-MS abrange uma série de indicadores essenciais para o desenvolvimento integral da primeira infância, em diversas áreas:

Quadro 1 – Exemplos de indicadores monitorados por área

Área	Exemplos de indicadores monitorados
Saúde	Cobertura vacinal, número de consultas de pré-natal, taxas de mortalidade materna e infantil, peso ao nascer.
Educação	Déficit de vagas em creches, qualidade do transporte escolar, infraestrutura das escolas de Educação Infantil.
Assistência Social	Atendimento a famílias com crianças na primeira infância, programas de visitação domiciliar (ex.: Criança Feliz).
Saneamento	Acesso à água potável e tratamento de esgoto em residências com crianças.

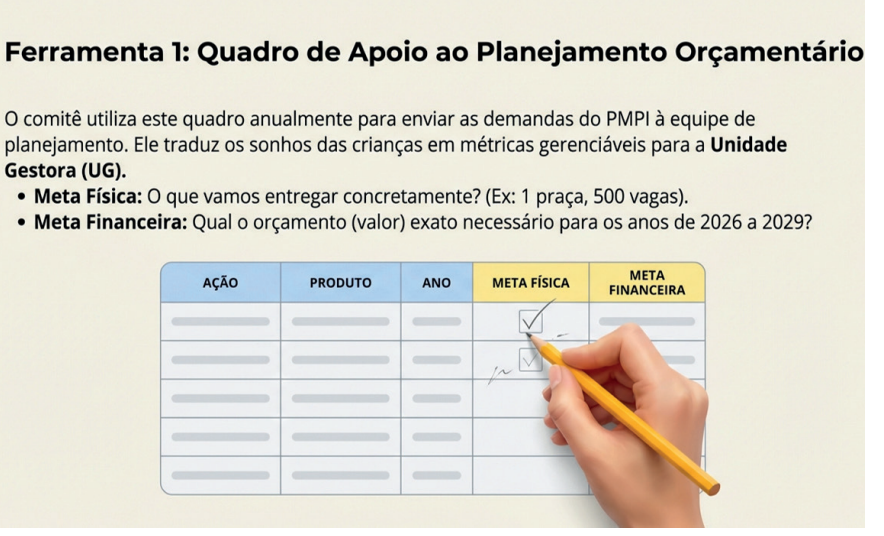
Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Esses indicadores, aliados às ferramentas de monitoramento, têm contribuído para um avanço significativo em Mato Grosso do Sul. O Programa já resultou na finalização de PMPIs em 79 municípios e na inserção da primeira infância nos PPAs, demonstrando a eficácia do monitoramento contínuo na indução de políticas públicas mais efetivas.

Para auxiliar os gestores municipais no acompanhamento das ações do PMPI, o TCE-MS desenvolveu e disponibilizou um conjunto de instrumentos práticos

e inovadores: o Quadro de Apoio ao Planejamento Orçamentário, o Mapa de Monitoramento do PMPI e o Relatório.

Figura 18 – Quadro de Apoio ao Planejamento Orçamentário



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

Como complemento ao Mapa de Monitoramento, o Quadro de Apoio ao Planejamento Orçamentário é essencial para garantir a vinculação entre o planejamento e a execução financeira. Ele auxilia os municípios na transposição das metas do PMPI para as peças orçamentárias anuais (PPA, LDO e LOA), assegurando que as ações da primeira infância recebam a dotação orçamentária necessária. Essa ferramenta é crucial para que as políticas não fiquem apenas no PMPI, mas tenham recursos garantidos para sua implementação.

O monitoramento e a avaliação do PMPI constituem, portanto, um processo dinâmico e contínuo, essencial para que o compromisso com o desenvolvimento integral das crianças se traduza em uma cidade mais acolhedora, justa e que prioriza, de fato, o seu futuro.

Quadro 2 – Exemplo simplificado de uma linha da matriz a partir do PMPI preenchido

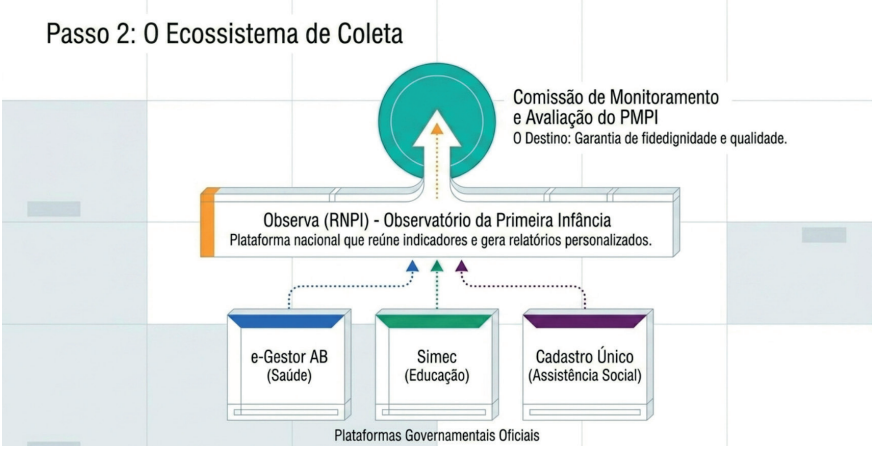
Eixo	Saúde	Educação
Objetivo	Reduzir a mortalidade infantil	Universalizar o acesso à pré-escola
Ação	Ampliar a cobertura da atenção básica	Garantir vaga para todas as crianças de 4 e 5 anos
Indicador	Percentual de gestantes com 7 ou mais consultas de pré-natal	Taxa de atendimento na pré-escola
Fonte de Verificação	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC)	Censo Escolar
Meta (Ano 1)	85%	100%
Responsável	Secretaria de Saúde	Secretaria de Educação
Periodicidade	Anual	Anual

Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Passo 2: Coleta e sistematização de dados

Com a matriz definida, a Comissão de Monitoramento e Avaliação do PMPI deve coordenar a coleta de dados junto às secretarias responsáveis sobre as ações planejadas e o *status* do seu andamento. É fundamental garantir a qualidade e a fidedignidade das informações.

Figura 19 – Observatório da Primeira Infância

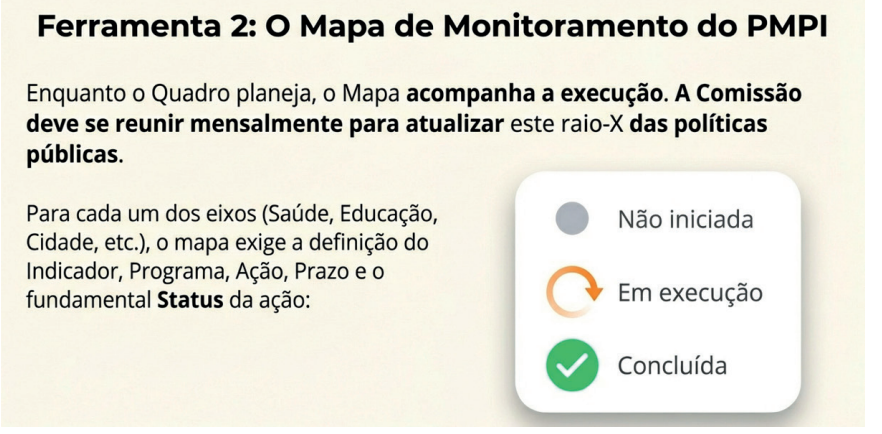


Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Passo 3: Análise e interpretação dos resultados

Os dados coletados devem ser analisados à luz das metas estabelecidas. Essa análise não deve se limitar a uma constatação de "cumpriu" ou "não cumpriu". É preciso investigar as causas dos resultados, identificando os avanços, os desafios e as razões para o sucesso ou insucesso de determinadas ações.

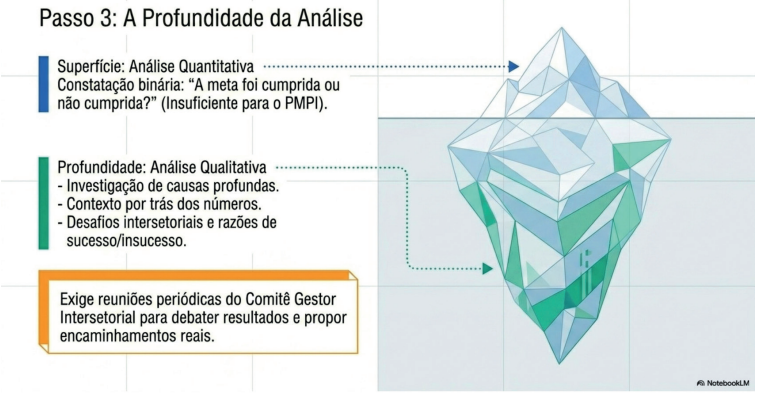
Figura 20 – Mapa de Monitoramento do PMPI



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

Nessa fase, é importante realizar **reuniões periódicas do Comitê Gestor Intersetorial** para discutir os resultados e propor encaminhamentos. A análise deve ser qualitativa e quantitativa, buscando entender o contexto por trás dos números.

Figura 21 – A profundidade da análise



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Passo 4: Elaboração de relatórios

A transparência é fundamental. Os resultados do monitoramento devem ser consolidados em **relatórios periódicos** (mensais e anuais). Esses relatórios devem ter uma linguagem clara e acessível para diferentes públicos: gestores, vereadores, conselheiros de direitos e a população em geral.

O Relatório de Monitoramento da Execução das Ações é um documento periódico, preenchido pelos Comitês Municipais Permanentes, que registra o progresso físico e financeiro das metas do PMPI. Esse relatório serve como base para a avaliação do Tribunal e para a prestação de contas à sociedade, promovendo a transparência e a responsabilização dos gestores.

Figura 22 – Relatório de Monitoramento da Execução das Ações do PMPI



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O que um relatório deve conter:

- Um resumo dos principais avanços e desafios em cada eixo do PMPI.
- A apresentação dos indicadores e sua evolução ao longo do tempo.
- Análise crítica dos resultados.
- Recomendações para o aprimoramento das ações.

O Relatório de Monitoramento e Avaliação do PMPI deverá ser encaminhado ao Controle Interno do município, de acordo com as diretrizes estabelecidas na OTJ n. 1/2026.

O encaminhamento do Relatório de Monitoramento da Execução das Ações do PMPI ao Controle Interno do município é uma etapa fundamental para assegurar que os direitos das crianças saiam do planejamento estratégico e se concretizem na realidade. Muito além de uma simples formalidade burocrática, a entrega desse relatório representa a transparência pública em ação.

Garantir o envio dessas informações ao Controle Interno é o que permite aferir se as metas físicas e financeiras do PMPI estão sendo cumpridas, convertendo os compromissos em proteção e pleno desenvolvimento para as crianças de 0 a 6 anos.

Passo 4: Transparência e comunicação

Os relatórios mensais e anuais devem ser elaborados com uma linguagem clara e acessível, garantindo que dados complexos possam ser compreendidos por diferentes públicos, sejam eles técnicos ou leigos. Para que o documento seja útil e completo, ele deve possuir uma estrutura básica bem definida, composta por quatro elementos fundamentais:

- **Resumo de avanços e desafios:** um diagnóstico claro, dividido por eixos ou áreas de atuação, mostrando o que deu certo e os gargalos enfrentados.
- **Evolução histórica dos indicadores:** apresentação de dados ao longo do tempo, permitindo visualizar tendências, se os resultados estão melhorando ou piorando.
- **Análise crítica:** o relatório não apenas apresenta números no papel, mas oferece uma avaliação interpretativa sobre o que esses resultados de fato significam.
- **Recomendações práticas:** um direcionamento para o futuro, apontando soluções e passos acionáveis para o aprimoramento contínuo.

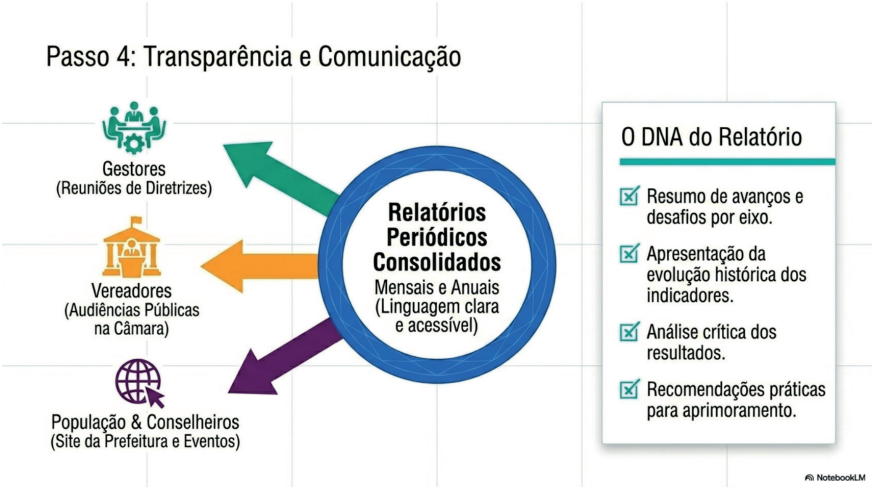
A partir de um único documento consolidado, a informação é direcionada de forma estratégica para três públicos distintos, atendendo a propósitos específicos:

1. **Gestores internos:** os dados servem como bússola nas reuniões de diretrizes. Eles ajudam os líderes a tomar decisões baseadas em evidências, realinhar metas e coordenar equipes.
2. **Vereadores (Poder Legislativo):** os relatórios são instrumentos legais de prestação de contas, fundamentais para a apresentação de resultados durante as audiências públicas na Câmara, permitindo a fiscalização.
3. **População e conselheiros:** é a garantia do controle social. As informações são disponibilizadas de forma transparente no *site* da prefeitura e apresenta-

das em eventos públicos, permitindo que o cidadão acompanhe a gestão da sua cidade.

Ao transformar dados técnicos em informações compreensíveis e distribuí-las para os tomadores de decisão, fiscalizadores e para a sociedade, a gestão promove a governança responsável e o aprimoramento constante dos serviços.

Figura 23 – Relatórios periódicos consolidados



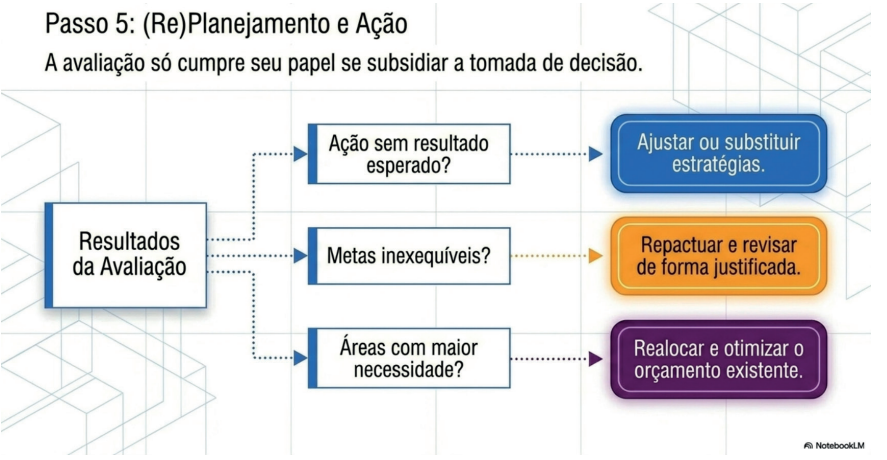
Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Passo 5: (Re)Planejamento e tomada de decisão

A avaliação só cumpre seu papel se subsidiar a tomada de decisão. Com base nos relatórios, o comitê gestor deve:

- **Ajustar as estratégias:** ações que não estão apresentando os resultados esperados podem precisar de ajustes ou substituição.
- **Realocar recursos:** o orçamento pode ser otimizado para as áreas e ações que mais necessitam.
- **Revisar metas:** em alguns casos, as metas podem se mostrar inexequíveis e precisar de repactuação, sempre de forma justificada.
- **Informar o planejamento orçamentário:** as conclusões da avaliação devem ser insumos para a elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), garantindo a continuidade e o financiamento das políticas para a primeira infância.

Figura 24 – Resultados da avaliação



Gerado por NotebookLM (2026).

7.5. O papel do Controle Interno e a avaliação da política pública

O Controle Interno tem o papel de avaliar o relatório mensal e anual encaminhado pelo Comitê Municipal Permanente de Monitoramento e Avaliação do PMPI, conforme previsto nas diretrizes da OTJ n. 1/2026.

Na administração pública, a garantia de que os recursos sejam aplicados com legalidade, eficiência e transparência depende da atuação conjunta de três pilares fundamentais: o Controle Interno, o Controle Externo e o Controle Social. Embora possuam agentes e métodos distintos, eles são complementares e formam um verdadeiro ecossistema de governança.

- **Controle Interno**: é a primeira linha de defesa, exercida de forma contínua pela própria instituição, como a controladoria de uma prefeitura ou órgão público. Seu papel é preventivo e orientativo, garantindo que os processos sigam as normas, evitando desperdícios, corrigindo falhas e preparando uma base de dados confiável.
- **Controle Externo**: é realizado por um ente independente, tipicamente o Poder Legislativo com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, como o TCE-MS. Atua fiscalizando as contas públicas, julgando a regularidade dos gastos e assegurando, de fora, que a gestão e o Controle Interno estão operando adequadamente.

- **Controle Social**: é a fiscalização exercida diretamente pelos cidadãos, conselhos de políticas públicas, imprensa e organizações da sociedade civil. Representa a participação democrática diária, exigindo o cumprimento do plano de governo no planejamento governamental, para que a adequada disponibilização dos serviços públicos atenda às reais necessidades da comunidade, como exemplo o PMPI elaborado com a participação dos diferentes segmentos dos órgãos governamentais e não governamentais, com a participação social.

Na prática, a relação entre eles é de interdependência e retroalimentação.

O Controle Social necessita dos dados organizados e disponibilizados pelo Controle Interno, como os Portais da Transparência, e das auditorias do Controle Externo para cobrar os gestores de forma embasada. Por outro lado, o Controle Externo frequentemente direciona suas fiscalizações com base nas apurações prévias enviadas pelo Controle Interno e nas denúncias e ouvidorias trazidas ativamente pelo Controle Social.

Quando esses três mecanismos atuam em harmonia, o Estado se torna menos suscetível a desvios, a gestão pública ganha eficiência e a democracia se fortalece, garantindo que o planejamento no papel se transforme na realidade esperada pela população.

7.6. Guia de Monitoramento do PMPI

Com base nas diretrizes da OTJ n. 1, de 26 de março de 2026, editada pelo TCE-MS, foi instituído o acompanhamento técnico rigoroso voltado às políticas públicas infantis. O documento oficial estabelece parâmetros claros para o monitoramento e planejamento orçamentário das ações que integram o PMPI, assegurando a inclusão dessas demandas nas peças de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA).

Para subsidiar e orientar os gestores públicos e os membros do Comitê da Primeira Infância, o TCE-MS desenvolveu uma ferramenta essencial: o guia prático intitulado “Do Papel para a Realidade: Construindo o Futuro da Primeira Infância”.

O guia é um dos anexos da orientação técnica que visa dar efetividade ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) e à prioridade absoluta garantida pela Constituição Federal. A estrutura regulamentada pela OTJ é composta por três instrumentos principais de controle e gestão:

- **Anexo I – Mapa de Monitoramento para Avaliação do PMPI:** ferramenta de diagnóstico que serve para mapear os indicadores e a execução das metas estipuladas.
- **Anexo II – Quadro de Apoio ao Planejamento Orçamentário:** mecanismo técnico concebido para vincular de forma clara as ações de proteção à infância à dotação orçamentária correta.
- **Anexo III – Relatório de Monitoramento da Execução das Ações do PMPI:** documento periódico para a prestação de contas, transparência e aferição de resultados práticos.

Como peça central para esclarecer e operacionalizar as obrigações fixadas na OTJ n. 1/2026, o guia prático de monitoramento e planejamento orçamentário do PMPI funciona como um manual de campo didático.

O documento apresenta um passo a passo para que os Comitês Municipais tirem os planos do plano teórico e os transformem em políticas públicas financiadas e auditáveis, assegurando que os recursos públicos cheguem de forma ágil e eficiente à ponta mais vulnerável: as crianças em seus primeiros anos de vida. Destaca-se o papel fundamental do Controle Interno do município, que recebe o relatório mensal e anual.

Figura 25 – QR Code de acesso ao Guia Prático de Monitoramento e Planejamento Orçamentário do PMPI



Fonte: Acervo TCE-MS (2026).

8. Considerações finais

O monitoramento das ações do PMPI, no âmbito do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância do TCE-MS, exemplifica uma abordagem moderna e estratégica do controle externo. Ao fornecer ferramentas claras, orientações precisas e incentivar a criação de estruturas locais de acompanhamento, o Tribunal transcende a fiscalização tradicional e se posiciona como um indutor de boas práticas de governança.

Figura 26 – Fluxo de monitoramento, avaliação e integração orçamentária das ações da primeira infância



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

A atuação do TCE-MS na indução do planejamento para a primeira infância tem gerado resultados notáveis em Mato Grosso do Sul. Em 2023, antes da implementação do Programa, apenas dois dos 79 municípios do Estado possuíam um PMPI. Em pouco mais de dois anos, esse cenário foi radicalmente transformado. Em 2026, 79 municípios já finalizaram a elaboração de seus PMPIs, instituíram comissões locais para monitoramento das ações e inseriram a primeira infância em seus PPAs.

Figura 27 – O sucesso da implementação do PMPI em Mato Grosso do Sul



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Esses dados demonstram a eficácia da abordagem pedagógica do TCE-MS em mobilizar e orientar os gestores municipais. A integração do planejamento da primeira infância com o orçamento público garante que as políticas não fiquem apenas no papel, mas se tornem ações concretas com recursos assegurados. A rede de parcerias com o Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública do Estado fortalece ainda mais esse monitoramento, assegurando que o planejamento se traduza em benefícios reais para as crianças.

O desafio agora se concentra em garantir que todos os municípios assegurem a vinculação orçamentária dos recursos necessários para a execução das metas, transformando o planejamento em ações concretas para as crianças do Estado.

A criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação é fundamental para a sustentabilidade do plano a longo prazo, garantindo a fiscalização e o aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **MS**: 2º Mutirão de vagas escolares da Defensoria atendeu mais de 180 pessoas em Campo Grande. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=59929. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/. Acesso em 4 de maio de 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e institui o Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 594.** O Ministério Público tem legitimidade ativa para ajuizar ação de alimentos em proveito de criança ou adolescente independentemente do exercício do poder familiar dos pais, ou do fato de o menor se encontrar nas situações de risco descritas no art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou de quaisquer outros questionamentos acerca da existência ou eficiência da Defensoria Pública na comarca. Brasília, DF: STJ, 2017. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Sumulas/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 30 de set. 2026.

FERREIRA, Camila Dória; SANTOS, Adriana Peres Marques dos. Defensoria Pública e a proteção às crianças e aos adolescentes. **Migalhas**, 26 out. 2023. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/395910/defensoria-publica-e-a-protecao-as-criancas-e-aos-adolescentes. Acesso em: 9 maio 2026.

GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (GNDH); CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA (CNPG). **Nota Técnica n. 14/2022**. O Ministério Público atua como substituto processual na defesa de crianças e adolescentes, sendo indevida a intervenção de curador especial, defensor da criança/adolescente, custos vulnerabilis, parceiro da vara, entre outras denominações. Brasília, DF: GNDH/CNPG, 2022. Disponível em: https://cnpg.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Nota_Tcnica_-_MINISTRIO_PBLICO_COMO_SUBSTITUTO_PROCESSUAL.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SANTA CATARINA. Tribunais de Contas no Brasil: o poder dever de fiscalização e seu papel orientativo e pedagógico. **IASC**, 7 ago. 2023. Disponível em: https://iasc.org.br/2023/08/tribunais-de-contas-no-brasil-o-poder-dever-de-fiscalizacao-e-seu-papel-orientativo-e-pedagogico. Acesso em: 4 maio 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Primeira infância em foco**. 1. ed. [S.l.]: Instituto Rui Barbosa, 15 maio 2025. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2025/07/primeira-infancia-em-foco-ed-01-ebook.pdf. Acesso em: 4 maio 2026.

NAÇÕES UNIDAS. Primeiros mil dias de vida são cruciais para desenvolvimento do cérebro. **ONU News**, 10 jan. 2017. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2017/01/1573791. Acesso em: 4 maio 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Orientação Técnica aos Jurisdicionados n. 1, de 26 de março de 2026**. Dispõe sobre orientações técnicas para o adequado monitoramento e acompanhamento da execução das ações do Plano Municipal pela Primeira Infância. Campo Grande: TCE-MS, 2026. Disponível em: https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/33839/cbc7e812b1824fd80e2a2e05aa8ab0f5.pdf . Acesso em: 7 out. 2026.

SILVA, Inara; BARROS, Mileny. Mutirão da Defensoria atende famílias que aguardam vaga em creche e escolas. **Campo Grande News**, 28 fev. 2026. Disponível em: https://www.campograndenews.com.br/educacao-e-tecnologia/mutirao-da-defensoria-atende-familias-que-aguardam-vaga-em-creche-e-escolas. Acesso em: 9 maio 2026.

SOTHER, Tania. Programa da primeira infância é dividido em 5 dimensões. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 2 ago. 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/7176/programa-da-primeira-infancia-e-dividido-em-5-dimensoes. Acesso em: 4 maio 2026.

SOTHER, Tania. TCE-MS orienta gestores sobre monitoramento do Plano Municipal pela Primeira Infância. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 9 abr. 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/8309/tce-ms-orienta-gestores-sobre-monitoramento-do-plano-municipal-pela-primeira-infancia. Acesso em 4 maio 2026.

SOTHER, Tania. Trabalho do TCE-MS ganha destaque em oficina nacional sobre políticas para a primeira infância. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). **Notícias**, 13 abr. 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/8310/trabalho-do-tce-ms-ganha-destaque-em-oficina-nacional-sobre-politicas-para-a-primeira-infancia. Acesso em: 4 maio 2026.

AVALIAR



Capítulo 11

O USO DE IA EM AUDITORIAS: CONFRONTO ENTRE OS PMPIs E OS PPAs DOS MUNICÍPIOS

João Carlos de Assumpção Filho[1]

Marco Aurélio Gonzalez Chaves[2]

Sumário: 1 Uso de IA em auditoria e aplicação no PMPI-PPA. 2 Desafios na obtenção de dados sistematizados. 3 O cruzamento de dados e sua metodologia. 4 Considerações finais. Referências

1. Uso de IA em auditoria e aplicação no PMPI-PPA

A Constituição, em seu art. 227, impõe ao poder público o dever de assegurar à criança um conjunto de direitos[3]. O Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) detalham esse comando. O Estatuto vai além: em seu art. 4º, § 1º, d, estabelece garantia privilegiada na destinação de recursos públicos[4]. Ao fiscalizar o uso do recurso público, os Tribunais de Contas assumem papel de fiscais dessa prioridade.

Até hoje o problema estava em confrontar dois universos diferentes. De um lado, os Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPIs) – documentos extensos, redigidos em linguagem programática, sem padrão de forma, extensão ou vocabulário.

1 Pós-graduado em Direito. Graduado em Ciências Contábeis. Chefe da Divisão de Fiscalização Especial. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

2 Pós-graduado em Gestão de Empresas. Graduado em Engenharia Mecânica e Direito. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

3 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

4 BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

De outro, os Planos Plurianuais (PPAs) – leis em sentido formal, estruturados em programas e ações, funções e subfunções, com valores fixados para quatro exercícios. Entre a promessa e o custeio há um espaço raramente fiscalizado item por item, documento por documento.

Nos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, esse percurso significou confrontar 6.862 metas de primeira infância contra 8.427 ações orçamentárias, distribuídas por 79 municípios. Não se trata de um número grande no sentido retórico, mas de um número que inviabiliza a fiscalização integral pelo método analítico.

Um auditor que dedicasse cinco minutos por meta levaria aproximadamente quatro meses ininterruptos para completar a verificação. Com cinco auditores empenhados exclusivamente, ainda seriam semanas de trabalho. E o resultado seria heterogêneo, com graus de rigor distintos.

A opção tradicional seria a amostragem. Ela é legítima e é o que o controle externo faz há tempos. Mas, nesse caso, a amostragem tem um custo social relevante. O achado que interessa é justamente o vazio orçamentário – a meta que não encontra orçamento correspondente. Examinar uma amostra significa aceitar, por definição, que a maioria dos vazios não será encontrada.

Além do problema dos vazios orçamentários, sabemos que outros defeitos de planejamento inviabilizam a concretização de planos setoriais. A auditoria realizada também evidenciou essas distorções. É o caso da destinação de recursos genéricos, pouco específicos, que, por sua inespecificidade, acabam sendo remanejados sem a formalidade legislativa (violação do princípio da especialidade).

Como todo trabalho de auditoria, ainda que se utilize a inteligência artificial (IA), é necessário que a ferramenta se adeque às normas que regem o trabalho. Por seu viés prospectivo, o trabalho utilizará a metodologia de relatório direto.

Não obstante, normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI/INTOSAI) e as diretrizes do Instituto Rui Barbosa (IRB) impõem, entre outras, três exigências que precederam a escolha de ferramenta:

- **Documentação e trilha de auditoria (ISSAI 100)[5]:** toda conclusão precisa apontar a fonte exata que a sustenta. Todo achado carece de evidência. Afirmação de que "há previsão orçamentária", sem indicação de onde, não é evidência; é opinião.

5 INTOSAI. **ISSAI 100 – Fundamental principles of public-sector auditing**. Vienna: INTOSAI, 2019. Disponível em: issai.org. Acesso em: 4 maio 2026.

- **Evidência suficiente e apropriada (ISSAI 1500)[6]:** as saídas geradas por inteligência artificial classificam-se como *evidência analítica*. Não podem embasar achado algum sem validação conclusiva do auditor responsável. Este é o centro da questão. A máquina aponta indício organizado, algo que o auditor converte em achado, ou descarta.
- **Julgamento profissional e ceticismo:** a identificação de padrões e inconsistências pode ser delegada. A classificação do achado, a análise de sua causa e a avaliação de seu impacto, não.

Não obstante, nos deparamos com limitações que, necessariamente, precisam ser declaradas: a) os dados orçamentários extraídos do sistema e-Sfinge não foram previamente auditados; b) a leitura dos planos municipais por máquina é probabilística; c) a própria natureza da correspondência semântica entre uma promessa programática e uma rubrica orçamentária admite mais de uma leitura defensável.

Essas limitações não inutilizam o trabalho. Um vazio orçamentário apontado pela ferramenta, confirmado por conferência humana, continua sendo vazio orçamentário. O que a metodologia não autoriza é afirmar que todos os vazios foram encontrados ou que todos os apontados são vazios.

Da conjugação das exigências da auditoria, dos requisitos normativos e da experiência prática das primeiras tentativas, nasceu o princípio que estruturou toda a metodologia e que talvez seja a contribuição mais transferível deste capítulo para outras fiscalizações com o uso da IA.

Ao confrontar os dois planos, a ferramenta não mexe nos dados fornecidos, que são rigorosamente copiados para uma tabela de resultados. O trabalho da IA restringiu-se a indicar qual ação do orçamento se relaciona com determinada meta do PMPI, classificar a situação encontrada de acordo com critérios preestabelecidos e redigir sua fundamentação. Tudo isso é lido e juntado ao relatório por rotina determinística[7].

A razão dessa separação é empírica. A IA erra quando tem que transcrever volumes massivos de dados, mesmo quando acerta a análise. Por exemplo, a máquina

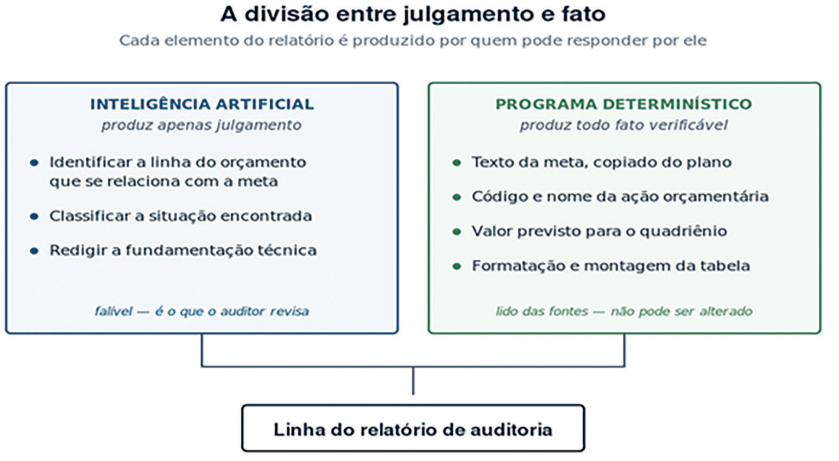
6 INTOSAI. **ISSAI 1500 – Audit Evidence**. Vienna: INTOSAI, 2010. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/1d-Financial-Audit-Practice-Notes-Phase-1-_FINAL_-_2_-1.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

7 Rotina determinística é um processo baseado em regras fixas em que uma mesma entrada produzirá sempre o mesmo resultado, ou seja, gera certeza. Difere-se da rotina probabilística, que pode gerar respostas variadas para uma mesma pergunta, com graus de divergência maiores ou menores.

acertou ao relacionar uma meta com determinada ação orçamentária, mas ao transcrever o valor da ação escrevia o número em notação numérica americano no meio de um relatório em padrão brasileiro.

Retirando da máquina o trabalho de transcrição, o erro deixa de ser possível. Se houver falha, será de avaliação – que é, afinal, o que o auditor humano vai revisar.

Figura 1 – Linha do relatório de auditoria



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Nas sessões seguintes, detalharemos as dificuldades e as ressalvas: a obtenção de dados estruturados a partir de documentos em linguagem natural e o cruzamento desses dados sob as exigências de rastreabilidade, próprias da auditoria.

2. Desafios na obtenção de dados sistematizados

Há um pressuposto pouco debatido na discussão sobre IA aplicada ao controle externo. Dados existem, a dificuldade está em sua captura e análise.Nesta auditoria, a etapa mais geradora de incerteza foi anterior a qualquer análise: a transformação de documentos em dados.

Os PMPIs foram obtidos por remessa voluntária ao Tribunal e disponibilizados no portal institucional. São documentos elaborados a partir de 2024, os mais recentes de 2026.

Nenhum deles foi escrito pensando em fiscalização. Pudera: são instrumentos de planejamento, elaborados por comissões técnicas municipais, e sua qualidade se mede pela política pública que induzem, não pela facilidade de extração de seus dados.

Os municípios são livres para planejar e redigir, o que produziu formatos radicalmente distintos entre si. Os planos não tratam apenas de objetivos e metas: exigem, por sua própria natureza, diagnóstico da situação local, avaliação de meios e capacidades, marcos teóricos e dados históricos. Muitos contêm fotografias, gráficos, ilustrações e desenhos infantis.

A isso somam-se obstáculos de forma. Alguns planos são reproduções digitalizadas de livretos impressos. Outros são compostos por arquivos de imagem, sem texto selecionável. A diagramação varia – colunas, caixas de texto, tabelas embutidas em figuras.

Para o auditor, a consequência é óbvia: o objeto precisou ser reconstruído antes de ser auditado. E reconstrução é procedimento, não é dado. Precisa ser documentada, justificada e, principalmente, declarada como fonte de incerteza.

Os testes iniciais expuseram dois riscos distintos, ambos com consequências sobre a validade dos dados.

O primeiro é tecnicamente chamado de "ruído". Ao procurar objetivos e metas em um documento que também contém diagnóstico social, marco teórico e histórico do município, a ferramenta de IA pode ser contaminada por assunto correlato e interpretar equivocadamente o que é meta e o que é contexto. Um parágrafo que descreve a situação da mortalidade infantil no município não é uma meta, mas se parece com uma.

O segundo risco é chamado de "*lost in the middle*" (ou perda de atenção). As tentativas de processamento, em diversas ferramentas de IA diferentes, falhavam ao ler documentos extensos, com centenas de páginas. Após o teste de diversos *softwares* e métodos, a solução adotada foi o NotebookLM, da Google, por quatro características importantes: capacidade de examinar cada plano integralmente, sem fatiamento; razoável precisão em leiautes complexos, inclusive digitalizados; janela de contexto gigantesca e, sobretudo, isolamento das bases de conhecimento, que impede a IA de inventar ou buscar fontes externas.

Ainda assim, o processamento exigiu entrada e acompanhamento humano em cada etapa, plano por plano – o que, com 79 municípios, é trabalho considerável e não automatizável, além de acrescer um relevante risco de auditoria: o erro humano.

Há uma limitação técnica que merece registro, porque contraria a intuição de novatos nestas ferramentas. Os modelos de linguagem (IA) leem muito mais do que escrevem. A capacidade de leitura permite processar centenas de páginas; a capacidade de resposta é substancialmente menor, algo em torno de cinco mil palavras em português, no caso do NotebookLM.

Isso significa que um plano com duzentas metas não pode ser transcrito em uma única operação, mesmo que possa ser lido em uma única operação. Foi necessário desdobrar os objetivos em áreas temáticas e processar por partes – e cada fatiamento é um ponto onde uma meta pode se perder.

Para controlar esse risco, se adotou a numeração sequencial de cada meta extraída. Não por organização, mas por controle procedimental. Se o PMPI lido gerou 138 metas, o relatório final precisa conter 138 linhas. Qualquer divergência interrompe o processamento.

A reconstrução dos PMPIs em dados estruturados por meio de IA é tarefa atípica. O ponto mais desconfortável dessa etapa, e o que mais distancia essas ferramentas do instrumental tradicional do controle externo, é a natureza probabilística do processamento.

O trabalho de ler, interpretar e reescrever um texto é fortemente afetado pelo intérprete. Diversas pessoas lendo um mesmo texto podem chegar a conclusões diferentes, seja por ambiguidade da linguagem, contexto próximo, diferenças de conhecimento e expectativas, conhecimento prévio do assunto, entre outros motivos. Com a leitura por máquina não é diferente. A mensagem escrita pelo idealizador pode não ser lida pela máquina com o sentido planejado.

A questão fica mais crítica na medida em que acrescentamos a avaliação de adequação do planejamento à fase de leitura por máquina. O mesmo trecho de um plano municipal, submetido duas vezes à mesma avaliação, gerou resultados diferentes. Nenhuma das duas leituras é absurda. Um auditor humano poderia sustentar qualquer uma delas. Mas há uma diferença essencial: dois auditores que divergem podem ser confrontados e cada um fundamenta sua posição.

Para o controle externo, a consequência prática é que a repetibilidade não pode ser presumida. Ela precisa ser tratada como limitação e declarada como risco.

Concluída a etapa de leitura e avaliação, os 79 planos produziram 6.862 metas estruturadas em seis campos: identificador, eixo temático, objetivo, ação ou estratégia, meta e prazo.

O próprio ato de estruturar já produziu achado, respondendo à primeira questão de auditoria – se as metas foram elaboradas de maneira apropriada. Ao extrair cada meta, a ferramenta foi instruída a avaliar sua precisão. O resultado é expressivo: 72% das metas examinadas foram marcadas como imprecisas ou inespecíficas. Em dois municípios, a totalidade das metas recebeu essa marcação.

Figura 2 – Metas analisadas na auditoria



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

São metas do tipo "melhoria na alfabetização" ou "promover o desenvolvimento integral da criança" – enunciados que descrevem uma aspiração legítima, mas que não permitem verificar o cumprimento.

O campo de prazo faz o diagnóstico por outro ângulo. Identifica-se que, em 47% das metas dos municípios – 3.235 de 6.862 –, não há ano identificável na matriz lógica do PMPI. As formulações mais frequentes são: "Durante a vigência do Plano" (354 ocorrências), "Anualmente" (271), "Anual" (219), "Contínuo" (207) e "10 anos" (149). Sem ano determinado, não há como aferir se a meta é executável dentro do quadriênio orçamentário, nem como cobrar seu descumprimento. Ressalta-se que, no trabalho realizado, a identificação de imprecisão na leitura do prazo pode também ser defeito de engenharia de *prompt.*

Por outro lado, verificamos que 687 metas têm prazo já esgotado antes mesmo do início do plano plurianual vigente, compromissos vencidos que o orçamento em curso não contempla. São contagens diretas sobre o texto extraído, que bastam para

sustentar um alerta sobre a qualidade do planejamento municipal da primeira infância no Estado.

3. O cruzamento de dados e sua metodologia

Estruturados os dois lados, 6.862 metas e 8.427 ações orçamentárias, restava a pergunta central: cada meta encontra, no PPA do seu município, recurso que a sustente?

A pergunta parece simples, mas não é. Ela exige um juízo de correspondência entre uma promessa redigida em linguagem programática e uma rubrica redigida em linguagem orçamentária.

Foram definidas quatro situações possíveis quanto à existência e suficiência de previsão orçamentária:

1. Existente com lastro – há ação compatível, com recursos em volume razoável. Registre-se que o critério de suficiência é, por natureza, subjetivo.
2. Não localizado – não há, no plano plurianual, ação com correlação direta ou indireta com a meta. Pode ocorrer legitimamente quando a meta se cumpre em um único exercício, razão pela qual o marcador exige avaliação crítica e não constitui irregularidade automática.
3. Insuficiência crítica – a meta exige investimento material relevante, como obra, reforma ou aquisição, mas está vinculada a dotação irrisória, simbólica ou manifestamente incompatível com a dimensão do projeto no quadriênio.
4. Fora do horizonte – execução prevista para depois de 2029, ultrapassando a vigência do ciclo orçamentário.

A essas quatro situações somou-se uma segunda avaliação, menos preocupante por se tratar de PPA, apontada para futuras referências: a falta de especificidade no orçamento. Nesse quesito, vislumbramos três hipóteses.

A violação do princípio da especialização ocorre quando uma diretriz setorial específica é custeada por ação orçamentária ampla e genérica, dificultando o rastreamento do recurso. Se um programa de vacinação contra poliomielite é custeado por rubrica de “manutenção de ações de saúde”, nada garante que sobre orçamento para aquele objetivo.

O orçamento impreciso é submodalidade do erro anterior: a meta do plano municipal está bem construída, mas a rubrica orçamentária não tem especificidade suficiente para atingir o objetivo. Por exemplo: o PMPI estipula vacinar 90% das crianças entre 2 a 5 anos contra varíola no exercício de 2027, mas o PPA tem apenas recursos genéricos, ainda que para imunização.

A falha mútua de planejamento ocorre quando a imprecisão está nos dois lados, meta inespecífica do PMPI amparada por recurso orçamentário igualmente vago, tornando a política pública intangível.

Do ponto de vista prático quanto ao cruzamento de dados, quatro comportamentos conhecidos dessas ferramentas de IA ameaçavam diretamente a validade do trabalho. Cada um exigiu um controle específico.

O viés de brevidade – essa característica gera a tendência da IA a resumir, agrupar e omitir diante de grandes volumes – é o mais perigoso, porque a omissão de uma meta não deixa rastro: ela simplesmente não aparece no relatório. O controle adotado foi submeter uma única meta por consulta, isolada e sequencialmente, forçando a concentração em um registro por vez. Nenhuma consulta tem acesso ao que foi perguntado ou respondido na anterior.

A perda de atenção no meio do contexto – como vimos, a IA tem tendência a privilegiar o início e o fim de documentos longos – foi mitigada pela medida anterior, somada à compactação da base de dados do orçamento, que eliminou repetições sem descartar informação e reduziu em 92% o volume de texto enviado. A técnica utilizada é chamada deduplicação de dados.

A falsa sinonímia é o risco de associar despesa à meta pela mera proximidade das palavras, como vincular rubrica de transporte escolar a ação de educação para o trânsito. Contra ela, exigiu-se que a fundamentação declarasse o vínculo semântico identificado, permitindo ao auditor rejeitá-lo.

A contaminação entre municípios foi eliminada por construção: cada município é processado isoladamente, com limpeza de dados ao final de cada ciclo.

Há uma decisão metodológica que merece registro por contrariar a recomendação técnica mais difundida. A literatura sobre uso de IA em análise documental recomenda realizar uma busca semântica prévia, apresentando à ferramenta apenas as linhas orçamentárias parecidas com a meta em exame, reduzindo drasticamente o volume e o custo do batimento (técnica RAG – *Retrieval-Augmented Generation*).

Para esse objeto específico, a técnica foi descartada, porque o achado que se persegue é o vazio orçamentário. Se o filtro esconder justamente a ação correta, a ferramenta concluirá que não existe previsão e produzirá um falso positivo de auditoria, que é o pior erro possível nesse relatório: apontar omissão onde há recurso.

Optou-se por apresentar a base orçamentária integral em cada consulta, aceitando o custo maior. É um exemplo de decisão em que o critério de auditoria prevalece sobre a eficiência computacional.

Pela mesma razão, a conclusão de vazio orçamentário só é admitida após varredura em duas passadas: primeiro por menção nominal ao objeto da meta, depois por função e subfunção compatíveis com a área, devendo a fundamentação declarar quais ações próximas foram examinadas e descartadas.

A ISSAI 100 exige que toda conclusão aponte a fonte exata que a sustenta. Traduzido para esta auditoria: cada linha do relatório precisa indicar qual ação orçamentária, de qual município, com qual valor.

A utilização do código da ação não é uma boa evidência. Constatou-se que o código da ação, em muitos municípios, é apenas um número sequencial e o código orçamentário verdadeiro está embutido no texto da descrição. Nos demais, ocorre o inverso.

Um exemplo que foi corrigido: o programa de batimento, que conferia se o código citado existia, consultava apenas a coluna do código da ação. Em um município, a ferramenta identificou corretamente a ação “Fomentar a Cultura Local”, código 2013; a verificação procurou “2013” na coluna errada, não encontrou, declarou inexistente e zerou o valor.

A lição transcende o caso: um controle mal calibrado não apenas deixa de detectar o erro, mas fabrica um erro novo. Além disso, o controle que falha silenciosamente é mais perigoso que a ausência de controle, porque produz confiança injustificada. A correção que fizemos foi substituir o código da ação por uma referência de linha criada pelo próprio programa no momento do envio, válida apenas naquela consulta.

O cruzamento revelou problemas na própria base extraída do sistema e-Sfinge. Sete planilhas municipais contêm 3.309 linhas repetidas em todas as colunas, em blocos regulares – a mesma ação e o mesmo ano aparecendo duas ou cinco vezes. Em um município, 79% das linhas do PPA são cópias. Como o cálculo do quadriênio soma valores, mantê-las multiplicaria o orçamento.

A remoção dessas linhas duplicadas é tratamento de dados, não correção de programa. Como altera resultado, teve de ser ratificada pela equipe técnica. O registro serve como achado e está descrito como parte da metodologia.

Durante o desenvolvimento, resultados já produzidos foram corrigidos diretamente nos arquivos, em duas ocasiões, para uniformizar a redação da fundamentação. Por um instante, entendemos ser possível fazê-lo, por não envolver nenhuma classificação, nenhum valor e nenhuma mudança no texto de meta, só correções automáticas.

Contudo, notamos que isso é um erro metodológico. O arquivo corrigido deixou de ser resultado da execução e passou a ser execução mais retoque, por isso descartamos alterações.

E essa é a advertência talvez mais importante deste capítulo a quem for utilizar IA: as respostas originais da máquina precisam ser preservadas. O relatório eletrônico gerado no batimento era o único registro, e o relatório já é produto de processamento. Sem guardar o que a ferramenta respondeu, não há como refazer o percurso de uma linha nem conferir um caso isoladamente.

A providência é simples e deve preceder qualquer rodada: gravar a resposta original de cada consulta como camada de evidência separada do relatório, e jamais editar resultados. Todo tratamento posterior gera arquivo novo, documentado como etapa. Ao todo, foram processadas as 6.862 metas em seis horas e quarenta e sete minutos de execução distribuída.

Quadro 1 – Proporção das metas

Situação orçamentária	Metas	Proporção
Existente com lastro	4.855	70,8%
Não localizado	1.400	20,4%
Insuficiência crítica	601	8,8%
Fora do horizonte	6	0,1%

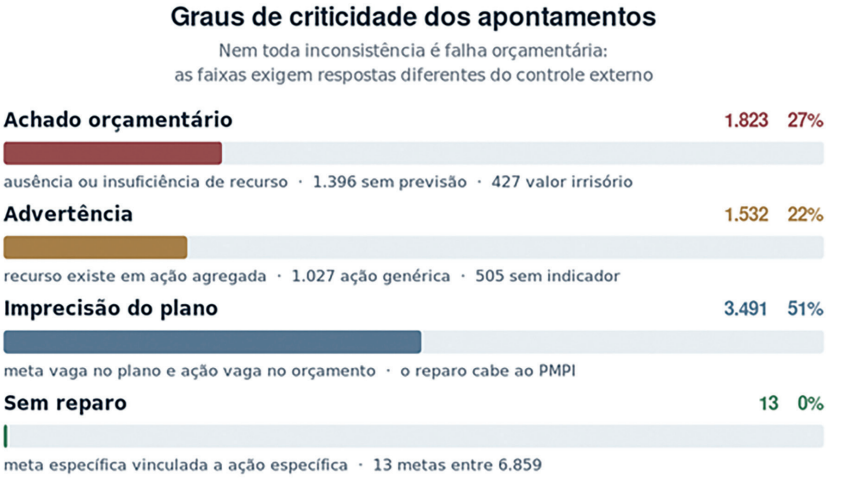
Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

As três hipóteses que dizem respeito à qualidade do planejamento – falha mútua (3.491), violação da especialização (1.027) e orçamento impreciso (505) – somam 5.023 metas, correspondentes a 73% do Estado. Duas ressalvas são indispensáveis à leitura desses números, e ambas estão registradas linha a linha nos relatórios.

Em 5.161 metas, ou 75% do total, a ação apontada também sustenta outras metas do mesmo município. O valor exibido é o total da ação, não a parcela destinada àquela meta. Somar a coluna de valores contaria o mesmo recurso diversas vezes e produziria número sem significado.

Em outras 315 metas, o lastro reúne cinco ou mais ações somadas, chegando a quarenta em casos extremos. Nesses casos, o valor representa o conjunto de programas que tangenciam a meta, não o montante a ela destinado.

Figura 3 – Apontamentos da auditoria



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Três municípios apresentaram proporção de metas com lastro acima da média: 94%, 92% e 90%, contra 71%. A suspeita inicial era de erro da ferramenta, mas a conferência mostrou o contrário: essas prefeituras criaram ações orçamentárias nomeadas segundo o próprio plano da primeira infância, como “Manutenção das Ações da Primeira Infância da Saúde – PMPI” e “Primeira Infância – PMPI – Educação”, algumas reunidas em programa próprio intitulado “Plano Municipal de Políticas Integradas à Primeira Infância”.

O estudo detalha os principais desafios de planejamento e orçamento na primeira infância, trazendo as inconsistências identificadas, os métodos adotados para superá-las e exemplos práticos documentados, como apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Inconsistências

Inconsistência verificada	Proposta de atuação / abordagem metodológica	Exemplo prático
Metas imprecisas ou inespecíficas nos PMPI, afetando 72% das metas analisadas.	Estruturação das metas em seis campos bem definidos (identificador, eixo temático, objetivo, ação ou estratégia, meta e prazo) por meio de IA, programando-a para avaliar e apontar a precisão de cada enunciado.	Enunciados de caráter meramente aspiracional, como "melhoria na alfabetização" ou "promover o desenvolvimento integral da criança", impossibilitam a verificação de cumprimento.
Prazos indeterminados ou anos não identificáveis para a execução das metas (identificado em 47% das metas).	Utilização de engenharia de *prompt* focada na identificação de prazos e na aplicação de numeração sequencial de cada meta extraída como forma de controle procedimental rigoroso.	Formulações frequentes como "Durante a vigência do Plano" (354 ocorrências), "Anualmente" (271), "Contínuo" (207) ou "10 anos" (149), que dificultam a cobrança e a fiscalização de prazos.
Vazio orçamentário (metas que não encontram nenhuma previsão no orçamento correspondente), representando 20,4% das metas.	Execução de batimento eletrônico integral pela IA, rejeitando a técnica de busca semântica prévia (RAG) para evitar a ocultação de omissões (falsos positivos). O processo adota varredura em duas passadas e validação posterior por auditores humanos.	Metas do plano municipal de primeira infância em que não se localizou ação orçamentária com correlação direta ou indireta no PPA.
Insuficiência crítica de dotação de recursos previstos no orçamento (identificada em 8,8% das metas).	Cruzamento semântico assistido por IA para classificar a suficiência dos recursos sob critérios preestabelecidos, exigindo que o auditor humano faça a validação crítica final (ceticismo profissional).	Projetos de obras, reformas ou aquisições vinculadas a dotações orçamentárias irrisórias, simbólicas ou manifestamente incompatíveis com a dimensão do projeto no quadriênio.

Inconsistência verificada	Proposta de atuação / abordagem metodológica	Exemplo prático
Defeitos de especificação orçamentária (violação da especialização, orçamento impreciso ou falha mútua), que somam 73% das metas do Estado.	Classificação do batimento em três subcategorias específicas pela IA, exigindo que a ferramenta declare explicitamente a fundamentação do vínculo semântico para controle e revisão do auditor.	Violação da especialização: programa de vacinação contra a poliomielite custeado pela rubrica genérica de "manutenção de ações de saúde". Orçamento impreciso: meta estruturada de vacinar 90% das crianças de 2 a 5 anos contra varíola em 2027 amparada apenas por recursos genéricos para imunização. Falha mútua: meta inespecífica do PMPI amparada por recurso orçamentário igualmente vago.
Duplicidade de registros orçamentários na base de dados original extraída do sistema e-Sfinge.	Realização de etapa prévia de saneamento de dados com remoção manual e sistêmica das duplicidades (deduplicação), devidamente ratificada e documentada pela equipe técnica de auditoria.	Sete planilhas municipais contendo 3.309 linhas repetidas em todas as colunas (em um município específico, 79% das linhas do PPA eram cópias idênticas que multiplicariam artificialmente os valores do orçamento).

Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

A vinculação orçamentária explícita ao plano da primeira infância, presente nesses três casos e ausente na maioria, é achado positivo, e demonstra que o alinhamento entre plano e orçamento é plenamente factível quando há decisão de fazê-lo.

4. Considerações finais

No trabalho realizado, observou-se que a qualidade das metas dos PMPIs ainda é um desafio, considerando que 72% foram classificadas como imprecisas ou inespecíficas. Quanto à capacidade do PPA de atender às expectativas do PMPI, identificou-se que uma em cada cinco metas não encontrou previsão orçamentária.

Mas o dado que melhor sintetiza o trabalho é outro. Das 4.855 metas que têm recursos compatíveis previstos, apenas nove passaram sem reparo. O problema

principal não parece ser a ausência de dinheiro, e sim a impossibilidade de vincular o dinheiro existente a compromissos verificáveis. Há orçamento; falta o elo que permita cobrar o seu emprego.

Reconhecer a existência de assimetrias entre o PMPI e o PPA não afasta a exigência constitucional de prioridade absoluta. Ao contrário, oportuniza ao controle externo ser mais útil e proativo.

Quanto ao uso da IA, algumas lições parecem transferíveis a outros trabalhos de controle externo.

a) A etapa difícil geralmente é estruturar, não analisar. A transformação de documentos em dados consumiu mais tempo, exigiu mais supervisão humana e gerou mais incerteza do que todo o cruzamento posterior. Para a ferramenta cabe apontar, classificar e fundamentar. Código, valor, texto original e formatação devem ser lidos das fontes por rotina determinística. O erro de transcrição deixa de ser possível por construção.

b) Verifique o controle. Um controle mal calibrado fabrica um erro novo, e se ele falha em silêncio produz confiança injustificada.

c) Preserve a resposta original. O relatório é produto de processamento e não serve como evidência de si mesmo. Sem a camada de evidência, não há trilha de auditoria. A tentação de retocar resultados deve ser resistida.

d) Não pré-filtre quando o achado procurado é uma ausência. Se procuramos falhas, a otimização que reduz custo pode esconder justamente aquilo que se busca.

e) Altere o método, nunca a fonte nem o resultado. Quando algo sai errado, corrige-se o procedimento e refaz-se o trabalho.

Por fim, a metodologia e os critérios de auditoria podem ser alterados, conferindo maior ou menor grau de rigidez em sua avaliação.

Essas ressalvas não invalidam os alertas produzidos. Um vazio orçamentário apontado e confirmado por conferência humana continua sendo um vazio orçamentário. O que a metodologia não autoriza é afirmar que todos foram encontrados, nem que todos os apontados o sejam.

Entre não examinar 6.862 metas e examiná-las com limitações declaradas, o controle externo cumpre melhor sua missão na segunda hipótese, desde que as limitações sejam declaradas com o mesmo rigor com que se apresentam os resultados. É essa transparência que sustenta a legitimidade do trabalho.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e institui o Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Guia de elaboração do Plano Plurianual (PPA) para os municípios**. Brasília, DF: MPO/Seplan, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/guia-de-ppa-municipal-final.pdf/. Acesso em: 20 ago. 2026.

GOOGLE. **NotebookLM**. [S.l.]: Google, [s.d.]. Disponível em: https://notebooklm.google.com/. Acesso em: 30 de set. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar n. 160, de 2 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande, MS: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, 2012. Disponível em: https://tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/105/c9f82ac07165228a2e0322abd6357f1b.pdf. Acesso em: 30 de set. 2026.

INTOSAI. **ISSAI 100 – Fundamental principles of public-sector auditing**. Vienna: INTOSAI, 2019. Disponível em: issai.org. Acesso em: 4 maio 2026.

INTOSAI. **ISSAI 200 – Financial Audit Principles**. Vienna: INTOSAI, 2020. Disponível em: https://www.issai.org/pronouncements/financial-audit-principles/. Acesso em: 30 set. 2026.

INTOSAI. **ISSAI 1500 – Audit Evidence**. Vienna: INTOSAI, 2010. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/1d-Financial-Audit-Practice-Notes-Phase-1-_FINAL_-_2_-1.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

LEWIS, Patrick *et al*. Retrieval-Augmented Generation for Knowledge-Intensive NLP Tasks. **Advances in Neural Information Processing Systems**, v. 33, p. 9459-9474, 2020.

Capítulo 12

OFICINA TÉCNICA PMPI E PPA – O ÊXITO DAS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO TCE-MS NA INTEGRAÇÃO ENTRE PMPI E O PPA

Flávia Pierin Freitas Buchara[1]

Sumário: 1 Introdução. 2 A importância das ações do PMPI constarem no PPA. 3 O papel pedagógico e preventivo do TCE-MS. 4 Considerações finais. Referências

1. Introdução

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) vem desenvolvendo, de forma sistemática, uma atuação de natureza pedagógica e formativa junto aos seus jurisdicionados, pautada por linguagem acessível e enfoque eminentemente prático. O propósito dessa atuação é qualificar as peças de planejamento governamental produzidas pelos municípios, a partir da premissa de que planejar é, antes de tudo, estabelecer caminhos para o alcance de objetivos, priorizar demandas públicas, organizar a atuação administrativa e distribuir, ao longo do tempo, os meios necessários à obtenção de resultados efetivos para a sociedade.

Essa atuação encontra-se consolidada nas Orientações Técnicas aos Jurisdicionados (OTJ), elaboradas e publicadas pelo TCE-MS nos anos de 2025 e 2026, que se converteram em instrumento essencial de apoio ao gestor público na implementação efetiva das políticas públicas, com destaque especial para aquelas voltadas à primeira infância.

1 Pós-graduada em Direito Tributário. MBA em Controladoria e Gestão Tributária. MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria. Graduada em Ciências Contábeis. Chefe da Coordenadoria de Planejamento do Controle Externo e Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

As OTJs encontram-se publicadas no *site* do TCE-MS, por meio do *link*: https://www.tce.ms.gov.br/legislacao/orientacoes-tecnicas-aos-jurisdicionados. Entre as principais publicações, ressaltam-se:

- **OTJ n. 2/2025**: orientações técnicas acerca dos instrumentos de planejamento governamental, visando à elaboração do orçamento público, com a definição dos principais conceitos, classificações e procedimentos técnico-orçamentários.
- **OTJ n. 1/2026**: dispõe sobre orientações técnicas para o adequado monitoramento e acompanhamento da execução das ações do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI).
- **OTJ n. 5/2026**: orientações técnicas para o Controle Interno dos jurisdicionados com o objetivo de garantir a legalidade, a eficácia, a eficiência, a economicidade, a proteção dos ativos públicos, bem como assegurar a avaliação dos resultados da aplicação dos recursos públicos, o cumprimento das metas definidas no Plano Plurianual (PPA) e a execução dos programas e do orçamento público.

Figura 1 – Orientações Técnicas aos Jurisdicionados

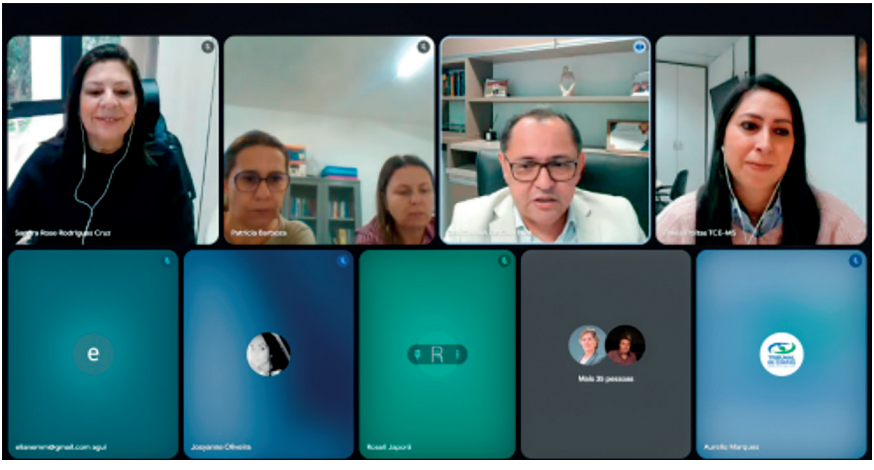


Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O presente capítulo tem por objetivo apresentar, de forma prática, como se deu a atuação orientadora do TCE-MS na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, em especial o PPA dos municípios sul-mato-grossenses, voltada a assegurar que as políticas públicas para a primeira infância, formalizadas nos PMPIs, nele estivessem necessariamente contempladas. Busca-se, ainda, evidenciar a difusão, promovida pela Corte de Contas, do entendimento de que PMPI e PPA devem existir em consonância, como partes de um mesmo processo contínuo e sistêmico, no qual se definem a direção, as metas e as ações necessárias à melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

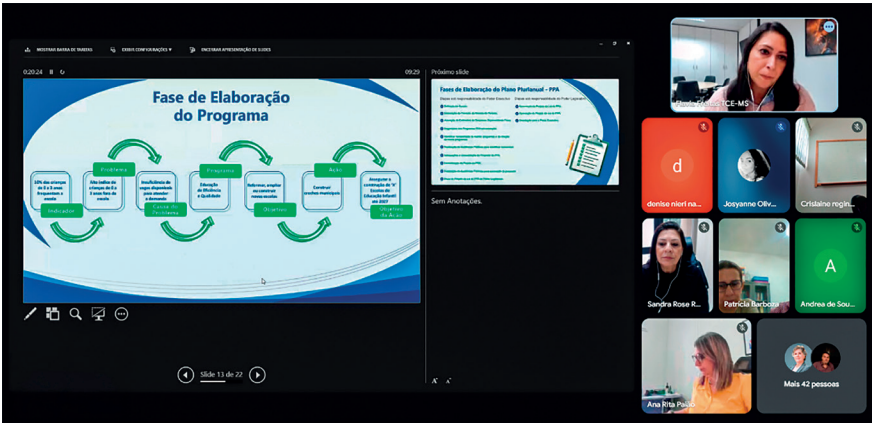
Para o alcance desses resultados, o Tribunal realizou oficinas técnicas, atendimentos assistidos e capacitações junto aos jurisdicionados, partindo da premissa de que um planejamento bem estruturado é o que permite que o atendimento às políticas públicas deixe de ser mera intenção e se converta em realização concreta, garantindo maior governabilidade e eficiência à gestão pública.

Figura 2 – Atendimento assistido aos jurisdicionados



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

Figura 3 – Atendimento assistido aos jurisdicionados



Fonte: Acervo TCE-MS (2025)

As oficinas técnicas planejadas para 2027 inserem-se no rol das ações que integram o ciclo *Plan, Do, Check, Act* (PDCA) da atuação de controle externo do TCE-MS, porquanto decorreram de um trabalho prévio conduzido pela equipe técnica do Tribunal, o qual confrontou, de forma sistemática, as ações previstas no PMPI com aquelas efetivamente constantes do PPA dos municípios sul-mato-grossenses. Nessas oficinas, com a participação dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, pretende-se evidenciar e orientar os gestores locais quanto às inconsistências técnicas identificadas, notadamente a existência de ações constantes do PMPI sem correspondência no PPA e, em sentido inverso, de ações do PPA sem lastro no PMPI.

2. A importância das ações do PMPI constarem no PPA

A proposta central da atuação do TCE-MS foi demonstrar que o planejamento governamental não deve ser compreendido como simples formalidade legal, mas sim como instrumento indispensável à organização racional da ação estatal, à definição de prioridades, à estruturação de soluções para problemas concretos e à adequada vinculação entre diagnóstico, metas e orçamento.

Nesse contexto, ganha relevância a compatibilização de horizontes temporais distintos: o PMPI é concebido para um período de dez anos, ao passo que o PPA abrange um ciclo de apenas quatro. Essa diferença não é um detalhe técnico menor; é, na verdade, o ponto em que reside a importância prática de todo o trabalho orientador

do TCE-MS. Um plano decenal que não encontra correspondência nos instrumentos orçamentários de curto e médio prazo permanece no campo das intenções, sujeito a descontinuidades entre gestões e desprovido de dotação para sua execução. É apenas quando as ações do PMPI são traduzidas em programas, metas e ações do PPA, e, na sequência, priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dotadas de recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA), que a política pública para a primeira infância deixa de ser uma diretriz abstrata e passa a dispor de exequibilidade financeira, temporal e administrativa.

Figura 4 – PMPI integrado aos instrumentos de planejamento orçamentário



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Foi exatamente esse o paradigma que o TCE-MS buscou consolidar junto aos seus jurisdicionados: o de que o planejamento governamental não pode ser tratado como mera formalidade burocrática, mas como processo contínuo e sistêmico, essencial à efetividade das políticas públicas. As oficinas técnicas e os atendimentos assistidos conduzidos pelo Tribunal permitiram que os gestores compreendessem que a integração entre o diagnóstico situacional, a definição de metas e a alocação de recursos financeiros (elementos constantes do PMPI) precisa ser traduzida em programas, ações e metas do PPA. É esse movimento que permite à administração pública transitar de uma mera intenção para uma atuação concreta, orçamentária e estratégica.

Figura 5 – O vão entre a intenção administrativa e a execução concreta



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e para os programas de duração continuada. No âmbito do TCE-MS, essa compreensão foi respaldada por orientações técnicas específicas, entre as quais assumiu especial relevância a OTJ n. 2/2025, de 14 de fevereiro de 2025, que dispõe sobre orientações técnicas relativas aos instrumentos de planejamento governamental, com vistas à elaboração do orçamento público.

A referida OTJ, de caráter eminentemente indutor e orientativo, definiu conceitos, classificações e procedimentos técnico-orçamentários, além de reforçar a necessidade de observância da disciplina jurídica aplicável ao planejamento plurianual. O documento remete, ainda, a importantes referenciais normativos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei n. 4.320/1964, o Decreto-Lei n. 200/1967, o Manual Técnico de Orçamento e o Manual Técnico do PPA, demonstrando que o planejamento governamental deve ser conduzido com base em método, técnica e consistência normativa. A Figura 6 exemplifica a importância de apresentar conceitos em linguagem simples e de fácil entendimento:

Figura 6 – Anexo I – Orientações gerais da OTJ n. 2/2025

Anexo I - Orientações Gerais

1. O planejamento governamental é fundamental e deve ser resultado de um trabalho técnico e participativo, com definição das áreas prioritárias para atuação, programas com objetivos claros e estudo de metas a serem alcançadas.

2. Cabe ao Poder Executivo a competência privativa de enviar ao Poder Legislativo os projetos de lei que dispõem sobre o Plano Plurianual (PPA), sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA).

3. O estudo, levantamento e coleta de dados confiáveis e atualizados sobre a realidade local possibilitará que os problemas, demandas e oportunidades diagnosticados sejam atendidos nos programas do PPA.

4. As diretrizes e metas são efetivamente materializadas nos programas e ações orçamentárias que devem compor um PPA de qualidade, compromissado com as necessidades da sociedade, voltados a um orçamento por resultado, com definição e identificação clara do que é um programa, uma ação ou um produto.

5. Os programas visam solucionar problemas, atender demandas e especificam as ações e os recursos necessários para atingir os objetivos estratégicos e concretizar os resultados esperados. O programa compreende um conjunto de ações que geram produtos.

6. Na formulação de programas serão respondidas questões sobre qual o problema ou desafio a ser enfrentado, qual o resultado pretendido pelo programa e como ele contribui para o objetivo do governo, ou seja, onde se quer chegar, e, como chegar, isto é, qual intervenção o programa deve fazer para que atinja o resultado almejado.

7. O programa atuará como uma intervenção conduzida por um ou mais órgãos do Ente, com o objetivo de alterar uma situação inicial para uma situação desejada, onde a situação inicial sobre a qual o programa atuará é entendida como um problema, uma necessidade ou uma demanda específica da sociedade, e, a situação desejada é uma mudança positiva provocada pelo programa e recebe o nome de resultado.

8. O objetivo do programa é a descrição concisa e clara do que se pretende alcançar com sua implementação. Ele definirá o propósito ou os resultados a serem atingidos a partir da execução das ações e alocação dos recursos orçamentários vinculados a esse programa. Ele orientará a formulação das ações orçamentárias, assegurando que estas estejam alinhadas às metas institucionais e às necessidades da sociedade. Deve estar redigido de forma a permitir o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados.

9. A ação orçamentária é o principal classificador do orçamento público e representa um conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) para a sociedade ou para o Estado, contribuindo para atender ao objetivo do programa. As ações orçamentárias podem ser tipificadas como “projetos”, “atividades” ou “operações especiais”.

10. O produto é o bem ou serviço que resulta da ação, de forma a exibir qual será a entrega da ação, informando que cada ação deverá ter um único produto, a ser apresentado sempre com o verbo no particípio, exemplo: edifício construído.

11. O produto é obrigatório para ações do tipo projeto e deverá ser utilizado nas ações do tipo atividade sempre que possível e útil. A especificação do produto identificará as características do produto acabado e deverá detalhar o produto de forma que não restem dúvidas a respeito da entrega esperada da ação.

12. A meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, e instruída para o exercício.

13. As metas financeiras da ação são as estimativas do montante de recursos financeiros necessários para executar determinada ação ao longo do período de vigência do PPA. Essas metas indicam o valor previsto para cada exercício financeiro, assegurando que haja planejamento e organização no uso dos recursos públicos. Elas têm como objetivo garantir que as ações planejadas sejam viáveis do ponto de vista orçamentário, permitindo que o Ente alcance as metas físicas e os resultados esperados com eficiência e transparência.

Fonte: OTJ n. 2/2025

No decorrer das oficinas técnicas, coube à equipe do Tribunal demonstrar aos jurisdicionados que a OTJ n. 2/2025 tem o mérito de traduzir a linguagem técnico-orçamentária em diretrizes mais compreensíveis, com apoio de modelos exemplificativos de programas, metas e ações em dimensão física e financeira. Desse modo, o gestor passou a compreender, de forma concreta, que se o seu PMPI previa, por exemplo, a construção de uma nova creche, esse projeto somente sairia do papel se constasse no PPA, fosse priorizado na LDO e recebesse dotação orçamentária na LOA. Essa constatação prática revelou aos jurisdicionados que a orientação do TCE-MS não se limitava a impor uma exigência formal, mas contribuía efetivamente para o aperfeiçoamento da qualidade do planejamento público.

3. O papel pedagógico e preventivo do TCE-MS

A metodologia adotada pelo TCE-MS foi construída de forma didática e progressiva. Em vez de tratar o PPA em linguagem estritamente burocrática, o Tribunal buscou traduzir o planejamento em lógica acessível ao gestor, demonstrando que o processo deve nascer do diagnóstico de problemas concretos, transformar-se em programas e ações e, por fim, materializar-se no orçamento público.

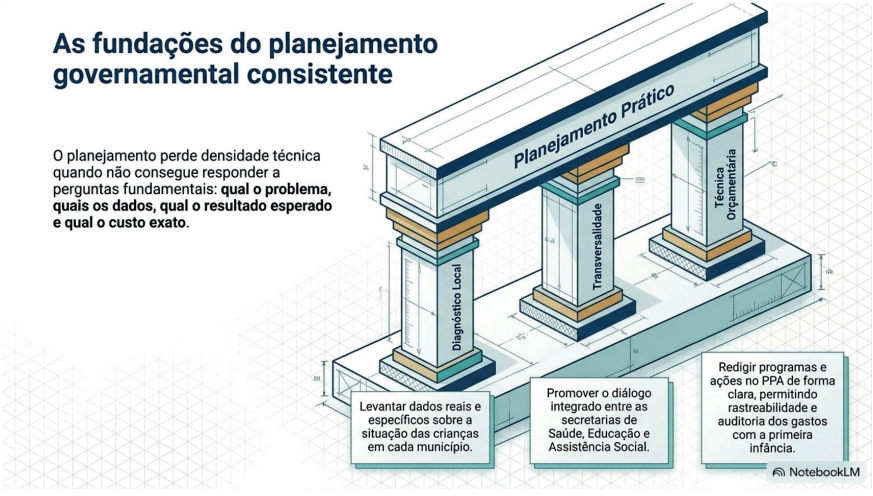
Essa abordagem pedagógica revelou-se especialmente importante porque grande parte das falhas de planejamento não decorre da ausência de intenção administrativa, mas da deficiência na estruturação técnica das informações que devem constar dos instrumentos de planejamento governamental.

Ao promover as oficinas técnicas, o TCE-MS atuou de forma preventiva. Foi reunindo, em torno da mesma mesa, prefeitos, secretários, contadores, controladores internos e conselheiros de direitos que se tornou possível multiplicar o aprendizado e construir, de forma coletiva, um planejamento mais consistente.

Entre os temas práticos abordados nas oficinas, destacam-se:

- **Diagnóstico local:** como levantar dados reais sobre a situação das crianças no município.
- **Transversalidade:** como promover o diálogo entre as secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social na elaboração do orçamento.
- **Técnica orçamentária:** como redigir programas e ações no PPA de forma clara, permitindo que o Controle Interno e o Tribunal de Contas rastreiem e auditem os gastos com a primeira infância.

Figura 7 – Os pilares do planejamento na prática



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

O PPA foi apresentado aos jurisdicionados como o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública, cuja função é organizar, ao longo de um ciclo de quatro anos, as diretrizes, os objetivos, os programas, as ações e as metas que orientarão a atuação governamental. Em termos práticos, o PPA é o espaço em que as prioridades políticas se convertem em programação governamental, a partir de escolhas estruturadas e compatíveis com a realidade de cada ente público. Por essa razão, não pode ser compreendido como mera lista de intenções genéricas, mas como peça central do sistema de planejamento.

As oficinas técnicas sobre o PMPI e o PPA integraram, assim, uma estratégia contínua de atuação pedagógica, orientativa e preventiva da Corte de Contas, cujo objetivo foi agir como parceira do gestor público, auxiliando-o no planejamento governamental antes de eventual aplicação de medidas sancionatórias.

Figura 8 – A articulação transversal dos atores públicos



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Será nas oficinas técnicas presenciais de 2027 que a atuação orientativa ganhará maior alcance, tendo como base o trabalho técnico já conduzido pela equipe do TCE-MS, que confrontou as ações do PMPI com as ações do PPA dos jurisdicionados. A auditoria revelou um cenário recorrente de descompasso entre os dois instrumentos: municípios com ações previstas no PMPI que não guardavam qualquer correspondência no PPA e, em sentido inverso, ações constantes do PPA sem lastro no diagnóstico e nas prioridades definidas no PMPI. Foi justamente para sanar essas inconsistências técnicas

que o TCE-MS realizará oficinas técnicas presenciais nos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, na condição de ação integrante do ciclo PDCA adotado pela Corte de Contas em sua atuação de controle: identificado, na etapa de verificação (*check*), o desalinhamento entre PMPI e PPA, cabe ao Tribunal, na etapa (*act)*, orientar presencialmente o jurisdicionado quanto à forma adequada de compatibilizar os dois instrumentos.

3.1. Como ocorreram as oficinas

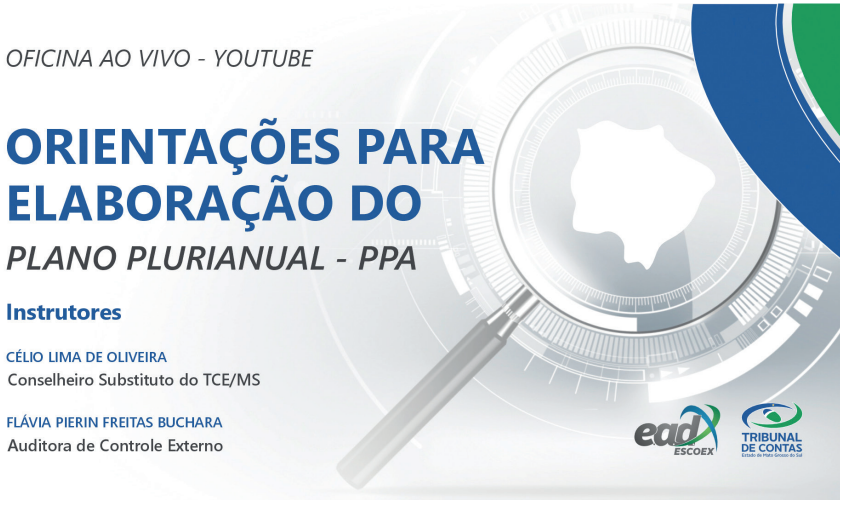
- **Formato presencial e virtual interativo:** a maior parte das capacitações foi realizada na modalidade *online*, com o TCE-MS utilizando o Google Meet para reuniões e promovendo transmissões ao vivo pelo canal oficial no YouTube. O alcance dessa modalidade é expressivo: a oficina de março de 2025, por exemplo, ultrapassou 2,7 mil visualizações no YouTube. Foram também realizadas oficinas presenciais, com interações e compartilhamento de experiências entre os jurisdicionados.
- **Público-alvo:** os eventos foram direcionados aos gestores e servidores municipais, como prefeitos, vereadores, secretários, contadores, controladores internos e membros de conselhos e de comitê permanente. Paralelamente, houve uma programação exclusiva para integrantes e servidores do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul.
- **Abordagem técnica e prática:** as oficinas foram conduzidas por servidores e conselheiro substituto do TCE-MS, que, por meio de *slides* e orientações práticas, explicaram como estruturar programas, ações e metas físicas e financeiras. Um foco especial foi dedicado a ensinar os gestores a inserir a primeira infância nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), de modo que tanto a sociedade quanto o Tribunal de Contas pudessem acompanhar futuramente a aplicação dos recursos.
- **Apoio de materiais:** para reforçar o aprendizado, o TCE-MS disponibilizou aos participantes materiais complementares, como o "Roteiro Prático do PPA", além das OTJs.
- **Atendimento assistido:** oficinas personalizadas, conduzidas em reuniões virtuais previamente agendadas com prefeituras e câmaras municipais.

3.2. Cronologia das principais ações

As capacitações acompanharam o calendário legal de revisão e formulação das peças de planejamento dos municípios, destacando-se as seguintes agendas:

- **1º de agosto de 2024:** oficina técnica *online* "PMPI - a revisão do PPA e a elaboração da LOA", realizada via Google Meet, com foco na adequação do orçamento do ano seguinte e do PPA vigente às diretrizes do PMPI.
- **25 de março de 2025:** oficina *online* "Orientações para Elaboração do Plano Plurianual - PPA", voltada às etapas, aos processos e aos procedimentos de trabalho das equipes técnicas municipais. A transmissão dessa oficina foi ao vivo e o seu acesso pode ser realizado no YouTube, por meio do *link*: https://www.youtube.com/watch?v=_UX4YDtp59o&t=6s. A imagem dessa oficina técnica é apresentada na Figura 9.

Figura 9 – Oficina *online* "Orientações para Elaboração do Plano Plurianual - PPA"



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

- **2 de junho de 2025:** realização de atendimento assistido pelo Google Meet com o tema "Plano Plurianual", dando continuidade ao cronograma do TCE-MS. A imagem da divulgação do *link* de acesso ao atendimento assistido é apresentada na Figura 10.

Figura 10 – Atendimento do Plano Plurianual



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

- **3 de julho de 2025:** oficina técnica presencial para vereadores e servidores das câmaras municipais.
- **4 de agosto de 2025:** oficina técnica "Atendimento Assistido na Elaboração do Plano Plurianual (PPA)", das 9h às 11h. A transmissão dessa oficina foi ao vivo, em parceria com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e com o Instituto Rui Barbosa (IRB). Seu acesso pode ser realizado no YouTube, por meio do *link*: https://www.youtube.com/watch?v=8lqK1qf6GI0. Na Figura 11, apresenta-se a imagem dessa oficina técnica.

Figura 11 – Oficina técnica "Atendimento Assistido na Elaboração do Plano Plurianual (PPA)"



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

- **2 de setembro de 2025:** Atendimento Assistido "Como inserir ações do PMPI no Orçamento Público com Ênfase no PPA". Houve transmissão ao vivo pelo YouTube, e o acesso é realizado pelo *link*: https://www.youtube.com/watch?v=FimVul3JvSo. Na Figura 12, apresenta-se a imagem dessa oficina técnica.

Figura 12 – Atendimento Assistido "Como inserir ações do PMPI no Orçamento Público com Ênfase no PPA"



Fonte: Acervo TCE-MS (2025).

- **24 de novembro de 2025:** oficina *online* denominada "Planejamento Orçamentário: o que o Ministério Público precisa saber" para promotores e servidores do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul.
- **18 de dezembro de 2025:** oficina específica denominada "Comitês Municipais: Implementação, Orçamento e Monitoramento do PMPI" destinada a integrantes do Comitê Municipal Intersetorial Permanente para Monitoramento e Avaliação do PMPI, equipes de orçamento dos municípios, controladores internos e contadores.
- **Abril a dezembro de 2025**: período contínuo em que o TCE-MS realizou atendimentos assistidos de forma virtual, pelo Google Meet, oferecendo apoio técnico direto aos jurisdicionados, além de oficinas presenciais em cidades do interior sul-mato-grossense, a exemplo de Dourados, Amambai e Corumbá.

- **27 de março de 2026:** oficina presencial “Planejamento Orçamentário: Conhecer para Defender Direitos” voltada a defensores públicos e servidores da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul. A seguir, apresenta-se a ilustração das capacitações mencionadas.

Figura 13 – Trajetória das oficinas técnicas e atendimentos assistidos



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

A diversidade de formatos, públicos e canais de comunicação empregados pelo TCE-MS revela um elemento essencial dessa atuação: a integração entre as equipes técnicas dos municípios e os técnicos do Tribunal, indispensável à efetiva apropriação, pelos gestores, dos conceitos e das classificações orçamentárias que sustentam a consistência do planejamento.

Em termos práticos, um programa adequadamente estruturado deve ser capaz de responder a perguntas fundamentais: qual problema deve ser enfrentado; quais dados demonstram sua existência; qual resultado se pretende alcançar; quais ações serão executadas; qual produto será entregue e em que quantidade; e qual o custo em cada exercício financeiro. Quando essas respostas não estão claramente presentes, o planejamento perde densidade técnica, o que dificulta o acompanhamento, compromete a avaliação e enfraquece sua conexão com os demais instrumentos orçamentários.

Outro ponto relevante trabalhado pelo TCE-MS foi a dimensão temporal do planejamento. O PPA não se destina à resolução instantânea dos problemas públicos, mas à organização progressiva da ação governamental ao longo de quatro anos.

Isso significa que o enfrentamento de um problema social, como a falta de vagas em creches, pode demandar metas distribuídas por exercício, com entregas físicas e financeiras progressivas, compatíveis com a capacidade administrativa e orçamentária do ente federado. Essa compreensão ensinou ao gestor que planejar também implica escalonar prioridades, estabelecer etapas realistas e considerar o horizonte temporal próprio de cada política pública.

A qualidade das orientações técnicas voltadas ao planejamento governamental dependeu, assim, da integração entre diagnóstico, formulação, priorização e orçamento. Quando o diagnóstico da realidade local foi incorporado ao processo decisório, constou no PMPI e encontrou reflexo no PPA, os programas deixaram de ser abstrações e passaram a refletir demandas efetivas da sociedade, devidamente formalizadas no instrumento de planejamento governamental.

4. Considerações finais

A atuação orientadora e pedagógica do TCE-MS assumiu especial importância no fortalecimento do planejamento municipal voltado à primeira infância. Ao explicar o funcionamento dos instrumentos de planejamento, oferecer referências técnicas e demonstrar, por meio de exemplos práticos, a diferença entre um planejamento insuficiente e um planejamento tecnicamente adequado, o Tribunal contribuiu para qualificar a gestão pública já na fase de formulação, antes mesmo da execução orçamentária.

Essa orientação preventiva permitiu aos jurisdicionados compreender que o orçamento deve refletir, de forma efetiva, as ações planejadas no PMPI, sendo esse o objetivo institucional perseguido pelo TCE-MS: promover a elaboração de um PPA compatível com o PMPI, de conteúdo mais consistente, inteligível e aderente ao interesse público.

As oficinas técnicas a serem realizadas em 2027 representam, em essência, a materialização de uma ação típica do ciclo PDCA na atuação do TCE-MS. O confronto entre as ações do PMPI e as do PPA permitirá identificar, em caráter prévio, as inconsistências técnicas existentes entre os dois instrumentos de planejamento, como ações do PMPI sem reflexo no PPA e ações do PPA sem lastro no PMPI. As oficinas técnicas presenciais, com a participação dos municípios do Estado, consubstanciarão a etapa corretiva desse processo, contribuindo para o realinhamento entre o planejamento decenal da primeira infância e o planejamento orçamentário de médio prazo.

As oficinas técnicas e os atendimentos assistidos realizados pelo TCE-MS, a partir dos elementos técnicos contidos nas OTJs e do conjunto de materiais orientativos disponibilizados aos jurisdicionados, evidenciam a importância da integração entre o PMPI e os instrumentos de planejamento orçamentário, especialmente o PPA. Foi por meio dessa atuação da Corte de Contas que se tornou possível conferir concretude pedagógica a esse arcabouço técnico, assegurando que as ações previstas no PMPI efetivamente se refletissem nas peças de planejamento orçamentário dos municípios.

Conclui-se, assim, que a orientação do TCE-MS aos seus jurisdicionados sobre a elaboração do planejamento orçamentário, compreendido como o conjunto PPA-LDO-LOA, a partir das ações definidas no PMPI, não observou apenas a exigência formal de sua existência, mas, sobretudo, sua função material como instrumento de organização da ação governamental. O diagnóstico da realidade local constitui o ponto de partida da formulação; e é a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento (PPA-LDO-LOA) e o PMPI que assegura a coerência entre a intenção administrativa, a prioridade política e a viabilidade orçamentária, condição indispensável para que os direitos da primeira infância deixem o plano das intenções e se tornem, de fato, política pública executada.

Figura 14 – Integração da primeira infância com o orçamento público



Fonte: Gerado por NotebookLM (2026).

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e institui o Marco Legal da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Resolução TCE-MS n. 185, de 19 de abril de 2023**. Dispõe sobre a criação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância no âmbito do TCE-MS. Campo Grande: TCE-MS, 2023. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/primeirainfancia/assets/documentacao/resolucao185.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 11 de junho de 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 de junho de 2024.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria e prática. Campo Grande: Editora da UFMS, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia; GARSON, Sol. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de finanças públicas**: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Atlas, 2015.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Orientação Técnica aos Jurisdicionados n. 2, de 14 de fevereiro de 2025**. Dispõe sobre orientações técnicas acerca dos instrumentos de planejamento governamental, visando à elaboração do orçamento público, com a definição dos principais conceitos, classificações e procedimentos técnicos-orçamentários. Campo Grande: TCE-MS, 2025. Disponível em:https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/29902/074e7e016567e90eaf26c2aa0b68fd40.pdf . Acesso em: 7 out. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Orientação Técnica aos Jurisdicionados n. 1, de 26 de março de 2026**. Dispõe sobre orientações técnicas para o adequado monitoramento e acompanhamento da execução das ações do Plano Municipal pela Primeira Infância. Campo Grande: TCE-MS, 2026. Disponível em: https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/33839/cbc7e812b1824fd80e2a2e05aa8ab0f5.pdf . Acesso em: 7 out. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas. **Orientação Técnica aos Jurisdicionados – OTJ n. 5, de 28 de maio de 2026.** Dispõe sobre orientações técnicas para o Controle Interno dos jurisdicionados. Campo Grande, MS: TCE-MS, 2026. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/publicacoes. Acesso em: 7 out. 2026.


1
2
3
4
5
6
7
8
9
10

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRÓXIMOS PASSOS

Célio Lima de Oliveira[1]

A trajetória do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), entre 2023 e 2026, revela uma profunda mudança de paradigma no controle externo, transitando de um modelo estritamente sancionador para uma atuação pedagógica e indutora de resultados. A implementação do Programa Integrado pela Garantia dos Direitos da Primeira Infância demonstrou que o acompanhamento preventivo é a estratégia mais eficaz para garantir que o princípio da prioridade absoluta saia do discurso e se materialize no orçamento público.

Os principais avanços consolidados nessa etapa incluem:

- **Universalização do planejamento:** o Estado saltou de apenas dois municípios com Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) em 2023 para 79 municípios com planos finalizados em 2026.
- **Integração orçamentária:** a compreensão de que o planejamento estratégico (PMPI) deve estar intrinsecamente ligado ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) para evitar que as metas se tornem "cartas de intenções" sem recursos.
- **Governança sistêmica:** a atuação interinstitucional, unindo o TCE-MS ao Ministério Público, Tribunal de Justiça, Defensoria Pública e associações municipais, como a Assomasul e a União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul, fortaleceu a rede de proteção e garantiu a uniformidade das orientações técnicas.
- **Inovação no controle:** o uso da inteligência artificial (IA) para cruzar metas planejadas com dotações orçamentárias reais permitiu a identificação precoce de falhas estruturais, otimizando a fiscalização em larga escala.

Para assegurar a sustentabilidade das ações e a melhoria contínua dos indicadores sociais, as estratégias futuras devem focar na efetividade da execução:

---

1 Mestre em Economia e Ciências Contábeis. Pós-graduado em Direito Privado, Auditoria, Perícia e Controladoria e em Advocacia Tributária. Graduado em Ciências Contábeis e Direito. Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS). Coordenador-geral do Comitê da Primeira Infância do TCE-MS. Coordenador da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços (CIBS).

1. Fortalecimento do monitoramento e avaliação

- **Consolidação dos Comitês:** garantir o funcionamento pleno dos Comitês Municipais Permanentes de Monitoramento e Avaliação do PMPI em cada localidade para o acompanhamento mensal das metas físicas e financeiras.
- **Atualização do Portal da Primeira Infância:** evoluir as ferramentas de transparência ativa no Portal da Primeira Infância, permitindo que a sociedade acompanhe em tempo real a redução de *déficits* em áreas como a oferta de vagas em creches e criar o Painel Orçamentário

2. Capacitação e disseminação de boas práticas

- **Formação continuada:** oferecer capacitação para gestores e técnicos.
- **Boas práticas:** ampliar o intercâmbio de experiências exitosas entre os municípios, estados, outras Cortes de Contas e demais organizações governamentais e não-governamentais.

3. Próximos passos

A partir de 2027, prevê-se a realização de oficinas técnicas "Do Planejamento à Ação: Concretizando Políticas Públicas no PPA com Eficiência e Governabilidade", que integram o ciclo PDCA de controle externo do TCE-MS. Essas oficinas técnicas objetivam a transição prática de ideias e diretrizes para a execução real de entregas à sociedade, utilizando o PPA como eixo central de gestão, capacidade de entrega e controle político-administrativo, e serão voltadas ao público de secretários de Orçamento, Planejamento e Gestão, controladores internos, e membros do Comitê Permanente de Monitoramento e Avaliação do PMPI, entre outros

Assim como, o Comitê da Primeira Infância do TCE-MS planeja executar o projeto Seminários Regionais em municípios estratégicos. A iniciativa visa incentivar o planejamento, o monitoramento e a avaliação contínua das políticas públicas voltadas à infância, fortalecendo a rede de aprendizagem colaborativa do Comitê Municipal Permanente de Monitoramento e Avaliação do PMPI em todas as 79 cidades de Mato Grosso do Sul. Esses seminários regionais são destinados aos membros titulares e suplentes do Comitê Municipal Permanente de Monitoramento e Avaliação do PMPI, aos gestores públicos, aos vereadores, aos conselhos municipais e aos representantes de instituições integrantes do sistema de garantia de direitos.

Agradecimento

Nosso sincero agradecimento ao Coordenador-Geral Célio Lima de Oliveira pelo compromisso, dedicação e profissionalismo demonstrados ao longo de sua atuação junto ao Comitê da Primeira Infância do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (TCE-MS).

Sua liderança, disponibilidade e capacidade de conduzir os trabalhos com responsabilidade e equilíbrio foram fundamentais para o desenvolvimento das ações e para o fortalecimento do trabalho coletivo. Sua contribuição é marcada pelo respeito, pela parceria e pelo reconhecimento entre todos aqueles que têm a oportunidade de compartilhar dessa caminhada.

Agradecemos especialmente pela atenção, pelo diálogo sempre presente e pela disposição em colaborar na construção de soluções que contribuem para o aprimoramento das ações desenvolvidas.

Nossa gratidão, respeito e reconhecimento por tudo o que realizou e pela valiosa contribuição oferecida ao longo dessa jornada pela primeira infância.

Comitê da Primeira Infância do TCE-MS
e instituições parceiras

Autores

- Alexsandra Oliveira
- André Puccinelli Júnior
- Célio Lima de Oliveira
- Cilmara Bortoleto Del Rio Ayache
- Dafne Reichel Cabral
- Débora Maria de Souza Paulino
- Eduardo dos Santos Dionizio
- Elizabete Anache
- Flávia Pierin Freitas Buchara
- Jaqueline Martins Corrêa
- Jerson Domingos
- João Carlos de Assumpção Filho
- Marco Aurélio Gonzalez Chaves
- Sandra Rose Rodrigues Cruz
- Valéria Saes Cominale Lins
- Vera Aparecida Cardoso Bogalho Frost Vieira

OS PRIMEIROS PASSOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: A EXPERIÊNCIA DO TCE-MS – VOLUME 2

A obra apresenta, de forma sistematizada, a trajetória do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) na indução, no acompanhamento e no monitoramento das políticas públicas destinadas à promoção dos direitos das crianças de 0 a 6 anos.

O grande diferencial é a adoção do ciclo PDCA – Planejar, Executar, Controlar e Avaliar – como metodologia orientadora do processo, aliada à construção de uma ampla articulação interinstitucional envolvendo o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (Assomasul) e a União das Câmaras de Vereadores de Mato Grosso do Sul (UCVMS).

Por meio dessa estratégia de governança colaborativa, o TCE-MS mobilizou os 79 municípios sul-mato-grossenses, promovendo o fortalecimento do planejamento e da gestão das políticas públicas voltadas à primeira infância. Esse processo representou um importante avanço: de apenas dois municípios com planos próprios em 2023, o Estado alcançou, até 2026, a aprovação dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI) em todos os seus municípios, com sua integração aos instrumentos de planejamento e ao orçamento público.

Destinado a gestores públicos, conselheiros, profissionais da área, pesquisadores, acadêmicos e cidadãos, o Volume 2 constitui um importante instrumento de orientação e referência para a formulação, a implementação e o acompanhamento de políticas públicas para a primeira infância.

Mais do que registrar uma experiência institucional, a obra demonstra como o planejamento, a articulação entre instituições, o monitoramento e a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos podem contribuir para transformar prioridades previstas nos instrumentos de gestão em ações concretas, capazes de assegurar direitos, ampliar oportunidades e promover condições mais dignas para o desenvolvimento integral das crianças.

ISBN 978-65-5765-342-5
9 786557 653425
ithala.com.br