



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

# **Devido Processo da Política Pública e Ciclo Orçamentário**

**Dra. Élide Graziane Pinto**

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

Pós-doutora em Administração pela EBAPE-FGV

Doutora em Direito Administrativo pela UFMG



## ADPF's 45 e 347 e legado da maturação jurisprudencial: primazia de custeio do mínimo existencial no orçamento público

O Ministro Celso de Mello, do STF, quando da relatoria da ADPF 45/DF, asseverou que o arbítrio estatal não pode se opor à efetivação dos direitos sociais, donde foi firmada, paradigmaticamente, a necessidade de o Judiciário intervir em prol da *“preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do ‘mínimo existencial’”*.

É preciso, como feito pelo STJ no julgamento do REsp nº 1.389.952-MT, pelo Ministro Herman Benjamin, erigir a primazia das despesas asseguradoras do mínimo existencial em face de todas as demais despesas governamentais, uma vez que:

*“[...] somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se deve investir. Ou seja, não se nega que haja ausência de recursos suficientes para atender a todas as atribuições que a Constituição e a Lei impuseram ao estado. Todavia, **se não se pode cumprir tudo, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna [...]**”*



## Primazia de custeio do mínimo existencial no orçamento público

Esse, sem sombra de dúvida e sem qualquer constrição financeira, há de ser o primordial filtro interpretativo para o controle judicial do planejamento orçamentário de que trata o art. 165 da CR/1988: **os direitos sociais nucleares ao mínimo existencial são prioridade intangível dos orçamentos públicos e não comportam dotações omissas, insuficientes ou meramente simbólicas** (vide os exemplos das janelas orçamentárias, do contingenciamento preventivo e da inexecução pura e simples de dotações, mesmo após o cumprimento das metas fiscais).

Para Salvador, impõe-se o estabelecimento de prioridade absoluta dos direitos sociais no seio do orçamento público: “[...] *necessidade do atendimento em cada período fiscal ao princípio da demanda por direitos sociais já regulamentados, irrestrito no caso dos direitos expressos individualmente, e compatível no caso dos direitos expressos como demanda por bens coletivos. A consequência deste enunciado é a não existência de teto físico-financeiro aos orçamentos sociais, mas tão somente princípios fiscais compatíveis com os princípios da política social. Na prática defende-se que o orçamento público deva atender prioritariamente aos direitos sociais, sem restrições financeiras que impeçam a sua consolidação e o seu avanço.*”

(SALVADOR, Evilásio. Os limites do orçamento público para consolidar e expandir direitos. Nota Técnica INESC Nº 165. Brasília: INESC, maio de 2010.p. 2, grifo nosso)



# **Formulação da tríade legal que rege o ciclo e controle do planejamento insuficiente: PLANO PLURIANUAL – PPA**

- ▶ Art. 165, inciso I e 1º da Constituição de 1988
- ▶ Prazo para envio do projeto de lei correspondente: art. 35, 2º, inciso I do ADCT
- ▶ Distinção em relação aos planos de desenvolvimento nacional (art. 174, 1º da CR/1988) e em relação aos planos setoriais, como, por exemplo, o Plano Decenal de Educação (art. 214 da CR/1988) e os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde (conforme Lei do SUS – Lei 8080/1993 e Lei Complementar n 141/2012)
- ▶ Conteúdo: programas de duração continuada e despesas de capital
- ▶ Correlação com o plano de governo do candidato que se elegeu mandatário político



# Formulação da tríade legal que rege o ciclo e controle do planejamento insuficiente: **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO**

- ▶ Art. 165, inciso II e 2º da Constituição de 1988
- ▶ Art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
- ▶ Prazo para envio do projeto de lei correspondente: art. 35, 2º, inciso II do ADCT
- ▶ Conteúdo: diretrizes que definem o conteúdo e o modo de execução da Lei de Orçamento Anual
- ▶ Verdadeiro **eixo analítico** do ciclo orçamentário em torno do qual todo o restante se estrutura



# **Formulação da tríade legal que rege o ciclo e controle do planejamento insuficiente: LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

- ▶ Art. 165, inciso III e 5º da Constituição de 1988
- ▶ Art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
- ▶ Arts. 2º a 33 da Lei nº 4.320/1964 (incluem os princípios do Direito Financeiro)
- ▶ Prazo para envio do projeto de lei correspondente: art. 35, 2º, inciso III do ADCT
- ▶ Conteúdo: estimativa da receita e fixação da despesa (vide art. 165, 8º da CR/1988)





# **Formulação da tríade legal que rege o ciclo e controle do planejamento insuficiente: LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA**

- ▶ RECEITA X DESPESA – o equilíbrio almejado no art. 1º, 1º da LRF e as metas fiscais da LDO (art. 4º da LRF)
- ▶ Também chamada de “Lei de Meios” (Laband): por quê? Controvérsias sobre o seu controle de constitucionalidade. Ver ADI 4048/DF (abertura de crédito extraordinário por medida provisória)
- ▶ Princípios orçamentários: art. 167 da CR/1988 e na Lei 4.320/1964: legalidade, anualidade, unidade, universalidade, orçamento bruto, equilíbrio, evidenciação contábil, transparência, vedação de vinculação da receita de impostos, publicidade etc
- ▶ Controles sobre a receita: renúncia de receita (art. 14 da LRF), previsão adequada (art. 12 da LRF) e efetiva arrecadação de tudo quanto puder (art. 11 da LRF) + controle sobre a dívida ativa para que ela não prescreva (art. 13 da LRF)
- ▶ Controles sobre a geração de despesa: arts. 15 a 28 da LRF (em especial, o controle de gasto de pessoal, nos arts. 18 a 23 da LRF e no art. 169 da CR/1988) + controle do endividamento público (arts. 29 a 42 da LRF, inclusive dos restos a pagar no art. 42 da LRF)



# **Execução orçamentária – controle dos atos imotivados, abusivos e/ou desconformes com a lei e a CR/1988**

## **FLUXO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

(arts. 34 a 70 da Lei 4.320/1964)



## **CRONOGRAMA MENSAL DE DESEMBOLSO E METAS BIMESTRAIS DE ARRECADAÇÃO**

No prazo de 30 dias após a aprovação da LOA, cumprem-se duas tarefas igualmente importantes:

- 1) cronograma de desembolso (art. 8º da LRF) e
- 2) 2) formulação de metas bimestrais de arrecadação (art. 13 da LRF)



## **DISTRIBUIÇÃO DOS DUODÉCIMOS POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA**

(repasso direto do recurso, conforme as dotações programadas na LOA, salvo caso de contingenciamento, na forma do art. 9º da LRF)





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

# **Execução orçamentária – controle dos atos imotivados, abusivos e/ou desconformes com a lei e a CR/1988 (Continuação)**

## **LICITAÇÃO**

(FASE INTERNA INCLUI PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL) E CONTRATO/ CONVÊNIO/ PARCERIA OU OUTRO INSTRUMENTO DE AJUSTE

(caso o recurso tenha sido liberado para execução orçamentária, impõe-se a licitação, na forma do art. 37, XXI da CR/1988 e da Lei nº 8.666/1993 e demais normas de regência)



## **EMPENHO**

Ato que gera a obrigação de despesa para o Estado – arts. 58 a 61 da Lei 4.320/1964



## **LIQUIDAÇÃO**

Ato de conferência para aferir a existência e o real montante do crédito a ser pago pelo Estado (arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964)



## **Execução orçamentária – controle dos atos imotivados, abusivos e/ou desconformes com a lei e a CR/1988 (Continuação)**

### **PAGAMENTO**

- ▶ Disponibilidade financeira efetiva em favor do credor que pode ser feita mediante depósito bancário ou saldo a ser resgatado diretamente em tesouraria (arts. 64 e 65 da Lei 4.320/1964)



### **ALGUNS PROBLEMAS:**

- ▶ Precatórios – art. 100 da CR/1988, art. 10 da LRF e art. 67 da Lei 4.320/1964
- ▶ Regime de adiantamento de despesa – arts. 68 e 69 da Lei 4.320/1964
- ▶ Judicialização de políticas públicas e repercussão orçamentária: como pagar?
- ▶ Contingenciamento de empenhos e de movimentação financeira – art. 9º da LRF
- ▶ Inexecução pura e simples de dotações, a despeito de terem sido cumpridas as metas fiscais da LDO;
- ▶ Abertura excessiva de créditos adicionais suplementares, além de remanejamentos, transposições e transferências de recursos feitos unilateralmente pelo Poder Executivo, mediante permissivo legal genérico da LOA ou da LDO;
- ▶ É permitido cancelar empenhos liquidados, dando “calote” nos credores? Vide Lei 10.028/2000.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO

# Controle da conformidade jurídico-constitucional das leis orçamentárias e da sua adequada execução

## Sistema de comportas sucessivas

Arts. 70 a 75 da CR/1988 + art. 130 da CR/1988

Controle interno (art. 74 da CR/1988) e externo (art. 71 da CR/1988) da Administração Pública

+

Controle judicial (art. 5º, inciso XXXV da CR/1988)

Arts. 75 a 82 da Lei 4.320/1964

Microsistema de Tutela Coletiva: Leis 4717/1965 (ação popular), 7347/1985 (ação civil pública), 8078/1990 Código de Defesa do Consumidor), 8429/1992 (improbidade administrativa) e 12.016/2009 (mandado de segurança), dentre outras.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

# **Controle da conformidade jurídico-constitucional das leis orçamentárias e da sua adequada execução**

## **Dever universal de prestação de contas (art. 70 da CR/1988)**

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

## **Inversão do ônus da prova em favor do controle (art. 93 do DL 200/1967)**

*Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.*



## **Falta de integração entre o controle judicial e o controle externo : pluralidade de instâncias que não dialogam entre si**

Responsabilidades administrativa (interna e externa), civil e eleitoral, sem prejuízo da esfera penal, se cabível



Falta de integração entre as instâncias mitiga a força dos instrumentos e o alcance do controle  
(sobressaem os aspectos formais)



## Ponto de partida: a distinção entre gasto mínimo formal e material

Em busca da ampliação conceitual dos tradicionais enfoques dados aos arts. 198 e 212 da nossa Carta Constitucional, sustenta-se que **gasto mínimo não é só um percentual de receita, mas também um conjunto de obrigações constitucionais e legais de fazer a serem contidas — material e substantivamente — no conjunto de ações normativamente irrefutáveis.**

O gasto matemático (gasto mínimo formal) é referido a ações vinculadas (gasto mínimo material), ou seja, **não há ampla discricionariedade na eleição de como dar consecução ao mínimo**, porque também integra o núcleo mínimo intangível do direito à educação e à saúde o cumprimento das obrigações constitucionais e legais de fazer.





## Basta ser “despesa admitida”, ainda que finalisticamente inepta?

Não há discricionariedade no intervalo entre as fronteiras das despesas admitidas e das vedadas no cômputo dos percentuais que balizam o financiamento da educação e da saúde.

De um lado, **os arts. 70 e 71 da LDB**, conjugados com **os arts. 21 a 23 da Lei 11.494/2007** e, de outro, **os arts. 3º e 4º da LC 141/2012** **não são meras zonas de certeza positiva e negativa.**

São nortes que, **ao lado do conteúdo material dos planos setoriais**, mitigam as dubiedades do intervalo entre as fronteiras da escolha político-administrativa.

Os arts. 198 e 212 da CR/1988 e o art. 60 do ADCT não podem ser lidos isoladamente, como se o regime constitucional de financiamento mínimo da educação e da saúde não tivesse conteúdo **substantivo** e **finalidades** a cumprir.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO

## **Gasto mínimo material e regressividade imotivada de resultados**

Diferentemente do usualmente alegado pelos gestores públicos — a pretexto de reserva do possível ou discricionariedade administrativa — as prescrições legais de obrigações de fazer em saúde e educação são muitas, criam vinculações substantivas inafastáveis para o conteúdo do gasto mínimo e reclamam eficácia imediata, nos moldes do art. 5º, 1º da CR/1988.

Os desafios abertos pela noção substantiva de gasto mínimo passam, obviamente, pela **avaliação de se as despesas empreendidas naquele percentual vinculado foram capazes de assegurar o cumprimento das obrigações legais de fazer**, assim como pelo **controle de se os resultados obtidos não se revelaram imotivadamente regressivos ao longo do tempo**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO

## **Conteúdo material do gasto mínimo: atendimento às obrigações de fazer e progressividade planejada no curso da política pública**

O conteúdo substantivo do **mínimo existencial para o direito à educação** reside no conjunto das metas e diretrizes do PNE, amparadas que estão nos princípios do art. 206, nas garantias do art. 208 e no dever de planejamento do art. 214 da CR/1988.

**Para a saúde**, as obrigações normativas de fazer estão identificadas nos arts. 196, 198 e 200 da Constituição e são detalhadas temporalmente nos planos de que trata o art. 16, XVIII e o art. 36 da Lei 8080/1990.



## ***Dura lex, sed lex:*** **suporta o planejamento** **orçamentário e setorial que fizeste**

O gestor deve se vincular ao planejamento que ele mesmo formulou em tempo, quantidade e conteúdo de ação governamental projetada como direito inadiável para a sociedade nas leis de planejamento setorial e de PPA, LDO e LOA e nos planos setoriais de saúde e educação.

Se não há motivação suficiente para não cumprir o que foi ali concebido normativamente como **referência legislativa mínima**, não há que se falar em indevida interferência, quando do controle de tal omissão ou falha de execução.

Os **princípios da vedação de retrocesso e vedação de proteção insuficiente impõem cumprimento circunstanciado de tais planos**, até como prova de boa-fé objetiva em face de demandas judiciais.



## **Fragilidades no seio do ciclo orçamentário: sociedade que não planeja o que almeja, aceita qualquer resultado**

- 1)** ausência de planejamento suficiente para cumprir as obrigações constitucionais e legais de fazer – modelos padronizados de PPA, LDO e LOA feitos por consultorias contábeis e de informática, sem qualquer diagnóstico da realidade local, sem metas mensuráveis em indicadores de processo e de resultado e sem a clara indicação de custos;
- 2)** execução orçamentária permeada por atos imotivados ou abusivos, como o são, por exemplo, o alto índice de abertura de créditos adicionais suplementares e a desídia na arrecadação da dívida ativa e
- 3)** falta de controle de aderência de procedimentos e resultados aos fins previstos em lei, o que encerra o ciclo de baixa vinculação do gestor ao planejamento por ele formulado.





## Vinculações formais esvaziadas de controle de desempenho não conduzem ao gasto de qualidade

Ausentamo-nos de compreender o que é necessário fazer e delegamos às vinculações *ex ante*, aos controles formais, ao arranjo federativo que padroniza nacionalmente soluções a pretexto de reduzir a complexidade, como se tais caminhos nos conduzissem automaticamente ao campo do gasto de qualidade.

Há muita ingenuidade e um tanto de inércia preguiçosa nessa nossa forma cultural de agir: soluções normativas universais, abstratas e apriorísticas, se aplicadas sem o devido cuidado da sua contextualização e reflexão sobre os cidadãos afetados, produzem resultados injustos e, paradoxalmente, inefetivos.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO

## Não há soluções fáceis para problemas complexos e antigos

Precisamos adotar estratégias de **comparação de indicadores** dentro e fora do país, atrair **lições de sistemas bem-sucedidos** para replicá-las na medida do possível, bem como **depurar práticas de gestão reconhecidamente ineptas**. Aprender corrigindo, comparando, enfim, buscando melhor compreender, para só, então, propor soluções mais densas e, por óbvio, mais atentas à realidade em que serão aplicadas.

Ora, tentar e errar sucessivas vezes, tráfegando de um extremo a outro no trato do interesse público e no manejo de recursos sabidamente escassos não é uma questão com a qual possamos nos acomodar. A coerência e a responsabilidade temporalmente estendida das políticas públicas reclamam de nós, ao menos, maior apreço pelo **caráter autovinculante do planejamento, pela execução aderente ao planejado e pelo controle reflexivo de como superar os erros**, para neles não voltarmos a incorrer.



## **Nossa cota de responsabilidade: controle pedagógico é o que retroalimenta o planejamento**

Eis o estágio atual do debate sobre o controle da qualidade do gasto público no país: déficit de planejamento suficiente, que, por seu turno, implica execução desidiosa de regras padronizadas, cujo controle formal encerra esse **ciclo pobre de reflexão sobre onde queremos chegar.**

Não há coerência ao longo do tempo entre o conteúdo dos sucessivos instrumentos de planejamento estatal e a sua ação prática, tampouco o controle é capaz de retroalimentar o planejamento, já que muito precariamente aquele orienta a esse sobre como aprimorar seus déficits de compreensão e cobertura.



## **Controle formal de curto prazo induz políticas públicas sob o formato de “tentativa-e-erro”**

Assim superpostas as mazelas, vemos um perfil de gestor, que se revela como um **contínuo gerador de respostas de curto fôlego**, para problemas longevos, como que mitigando o incêndio daquele dia, de modo a não enfrentar suas causas, apenas remediando suas consequências opacamente.

Desse modo e apenas para fins de paroxismo analítico, o cenário pode ser reduzido à grosseira simplificação, segundo a qual a **gestão pública brasileira atende aos controles formais como se fora o bastante e oferta à sociedade um manejo de soluções fundadas na metodologia primária da tentativa-e-erro.**



## Mas o que é gasto público de qualidade?

Gasto público de qualidade, sob esse prisma de análise, significa **gasto bem planejado**, cuja execução se revele aderente às **estimativas de custo e resultado**, sem prejuízo da obediência aos demais filtros de conformidade com o ordenamento. Dito de forma ainda mais direta, gasto adequado é aquele que é **resolutivo em face do problema que lhe justificou a realização**.

Mas para sabê-lo resolutivo, o próprio problema há de estar bem delineado e suas rotas de enfrentamento deverão ter sido intensamente analisadas, sob pena de voltarmos ao ciclo vicioso de não termos clareza sobre o que fazer para não repetirmos os erros do passado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO

## Planejamento insuficiente e incapacidade de controle de resultados, diante da falta de aderência entre o planejado e o executado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

retenção e motivação de seu pessoal docente e de apoio; **por maioria**, com o voto da Presidente, nos termos do inciso XXIX do artigo 27 do Regimento Interno deste Tribunal, decidiu, também, que **o Parecer deverá conter ressalvas** decorrentes do não atendimento de recomendações coincidentes formuladas nas contas de 2012 e de 2013, ainda não atendidas, **a saber:**

1. Aperfeiçoe, no âmbito do planejamento orçamentário, a quantificação das ações de governo, de modo que se garanta a correspondência mais precisa possível entre o previsto e o realizado;
2. Submeta, sempre que possível, a execução dos programas governamentais à avaliação da eficiência, economicidade e efetividade, para efeito de conferir maior qualidade ao gasto público;
3. Especifique as metas, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, cuidando para que elas mantenham perfeita correlação entre si;
4. Inclua, nos demonstrativos concernentes ao acompanhamento da execução dos programas e ações governamentais, referência aos valores empenhados e pagos no exercício, proporcionados à realização das metas físicas por serem previstas na Lei Orçamentária Anual;
5. Quantifique financeiramente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias as metas físicas nela previstas, segundo a real capacidade de investimento do Estado;





## **Legado pedagógico das ressalvas feitas pelo TCE/SP às contas do Governador de 2014**

- 1) Exigência de diagnóstico, metas físicas, custos e mensuração de resultados a serem alcançados à luz da série histórica da política pública em exame (art. 74, I e II da CR/1988, art. 75, III da Lei 4320/1964 e art. 50, 3º da LRF);
- 2) Contra os amadorismos/ “jeitinhos”/ “pedaladas”, sobreleva o binômio custos-resultados em face do adequado planejamento e sua consentânea execução;

Em suma: desperdício e desvios não são referidos apenas à fase da execução, mas indicam fragilidades de diagnóstico e má qualidade de planejamento, que se espraiam pelos atos e procedimentos de execução e são amparados pela péssima avaliação de custos e resultados de que se reveste o controle eminentemente formal no Brasil.





## **Controle do ciclo orçamentário referido aos direitos fundamentais**

Busca direta ou indireta de uma metodologia de fiscalização capaz de atrelar a análise dos gastos referidos a direitos fundamentais com o cumprimento quantitativo e qualitativo das obrigações constitucionais e legais de fazer, sendo que as perguntas nucleares a esse respeito são:

- 1)** Como rastrear o descumprimento deliberado?
- 2)** Como rastrear o esforço do processo de cumprimento?
- 3)** Como relacionar a alocação dos recursos vinculados com o progressivo cumprimento das metas e estratégias desde o planejamento orçamentário até a execução da política pública?
- 4)** Pode o gestor gastar de qualquer jeito, se a despesa é formalmente admitida, mas não é eficiente ou não cumpre o desiderato finalístico da lei de regência e/ou da CR/88?



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

# **Algumas possibilidades de atuação sistêmica em saúde**



## **Análise operacional do gasto mínimo em saúde: foco preventivo na atenção básica**

Falar em planejamento municipal de saúde pressupõe relatórios periódicos das equipes de saúde da família sobre a população por elas monitoradas, com indicação dos fatores de risco monitorados, bem como os respectivos encaminhamentos realizados. Prevenir é a melhor forma de combater a corrupção em qualquer política pública... Em saúde, tal prevenção necessariamente passa pelo fortalecimento e efetividade da atenção básica.

É preciso conter a expansão das estruturas hospitalares, sem correspondente ganho de escala e com alta inefetividade intertemporal (os municípios, cada qual, não precisam de uma maternidade para chamar de “sua”).

Para o controle das organizações sociais da saúde, o precedente do TCU no Acórdão 3239/2013 fixa balizas nucleares.



## **Gestão do SUS: descompasso federativo, consórcios públicos e regiões sanitárias**

É preciso fortalecer a gestão associada das ações e serviços públicos de saúde (consórcios públicos) para mitigar a falta de coordenação federativa, única estratégia capaz de gerar ganhos de escala, mitigar ineficiências de gestão e avançar no controle de resultados (indicadores pactuados conforme o planejamento setorial) referidos a parâmetros de custos regionais.

Também é importante refletir sobre o subfinanciamento mediante guerra fiscal de despesa e frágil controle de receitas (DRU/ dívida ativa/ renúncias de receitas etc).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

## **Responsabilidade da União pelo rateio equitativo de recursos no âmbito do SUS**

O art.17, 1º e 3º da Lei Complementar nº 141/2012 fixa a **obrigação do Ministério da Saúde de definir e publicar**, anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite - CIT e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, **os montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município para custeio das ações e serviços públicos de saúde, devendo manter informados** os respectivos Conselhos de Saúde e Tribunais de Contas dos entes da Federação sobre os repasses da União baseados no Plano Nacional de Saúde nos termos pactuados.



Essa informação é fundamental para conter a sobrecarga de custeio suportada pelos municípios na área da saúde.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

## **Direito de regresso contra a União em face da judicialização de medicamentos e procedimentos não incorporados às listas oficiais**

Diante de municípios que chegam a aplicar, no Estado de São Paulo, mais de 40% da sua receita de impostos e transferências, impõe-se a orientação aos gestores locais que busquem reaver na justiça federal o quanto despenderam unilateralmente em demandas judiciais relativas a medicamentos e procedimentos não registrados na ANVISA, não incorporados nas diretrizes terapêuticas e nos protocolos clínicos ou não incluídos nas listas oficiais (RENAME/RENASES).





## **Custo da judicialização para quem não tem a competência de mitigá-la na origem**

A grande questão é: qual a efetiva capacidade de a Justiça Estadual formular respostas passíveis de universalização a cidadãos em semelhante situação jurídica nos julgamentos de demandas individuais por medicamentos, produtos e procedimentos que se enquadrem em alguma das seguintes três hipóteses?

1. Sem respectivo registro e autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA;
2. Sem a devida incorporação nas diretrizes terapêuticas e protocolos clínicos do Sistema Único de Saúde – SUS, na forma do art. 19-Q da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias – CONITEC, que assessora o Ministério da Saúde;
3. Ainda não incluídos nas listas oficiais do SUS, a saber, Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – RENAME e Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde – RENASES.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

## **Responsabilidade solidária, direito de regresso e orientação aos municípios sobre a judicialização da saúde**

Se inexistir rateio prévio e se a competência seria da União para avaliar as fases de registro e autorização pela ANVISA, incorporação nas diretrizes e protocolos pela CONITEC e inclusão nas listas RENAME/ RENASES, revela-se absolutamente razoável reconhecer que o custeio de demandas dessa envergadura não pode ser suportado primordialmente pelos entes subnacionais.

Responsabilidade solidária implica, por óbvio, via de mão dupla e requer – na quadra atual de busca de efetividade do direito à saúde e do próprio Sistema Único de Saúde – um olhar atento e sistêmico também para as omissões e retrocessos federais no que se refere ao custeio das ações e serviços públicos de saúde, incluídos os atendimentos decorrentes de decisão judicial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

# **Algumas possibilidades de atuação sistêmica em educação**



## **Responsabilidade educacional: em busca de um conceito para fixação do seu regime jurídico**

No Substitutivo apresentado pela Comissão Especial ao Projeto de Lei 7.420/2006, em 29/10/2015, que se encontra disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=B512C13C9A9ABF500736CD6773B58EDC.proposicoesWeb1?codteor=1406632&file\\_name=Parecer-PL742006-29-10-2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B512C13C9A9ABF500736CD6773B58EDC.proposicoesWeb1?codteor=1406632&file_name=Parecer-PL742006-29-10-2015) (acesso em 14/11/2015), temos a seguinte proposta de aproximação:

***“Por responsabilidade educacional entende-se o dever dos gestores públicos dos entes federados em assegurar as condições necessárias para garantia, **sem retrocessos**, do direito à educação básica, seu financiamento e o cumprimento de metas que promovam o avanço da sua qualidade.”***



## **Proposta de responsabilização em debate no Congresso e caráter vinculante do planejamento**

*“Art. 5º A responsabilização pelo cumprimento das metas definidas no Plano Nacional de Educação em vigência, no âmbito das responsabilidades de atuação prioritária de cada ente federado em matéria educacional, será proporcional à relação entre o tempo de mandato do chefe do Poder Executivo e o tempo total previsto para atingimento das metas.*

*Parágrafo único. Caberá aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal a criação de mecanismos específicos para o **acompanhamento das metas locais do PNE, de acordo com os respectivos planos de educação, e a adoção das medidas governamentais indispensáveis ao alcance das metas previstas.**”*



## **Retrocesso injustificado como improbidade administrativa**

*“Art. 6º O retrocesso **INJUSTIFICADO** na qualidade da rede de educação básica, decorrente da **falta de cumprimento dos requisitos de padrão de qualidade** definidos na legislação, ensejará a aplicação do disposto no art. 7º desta lei.*

*[...]*

*Art. 7º A **constatação de retrocesso injustificado**, nos termos referidos no art. 6º desta Lei, **caracteriza ato de improbidade administrativa**, aplicando-se o disposto no art.12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.”*





## Oportunidade de aplicação imediata do pne na estratégia 7.6: qualidade e federalismo cooperativo

*“Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:*

**2015**

Anos iniciais do ensino fundamental - 5,2

Anos finais do ensino fundamental - 4,7

[...]

**7.6)** associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, **priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional;**” (destaques nossos)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

# **Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:**

**meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**Procuradoria da República no Estado**  
**de São Paulo**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do**  
**Cidadão**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE SÃO  
PAULO**



**Associação Brasileira de  
Magistrados, Promotores de  
Justiça e Defensores Públicos  
da Infância e da Juventude**

**Ofício PRDC-SP-MPF/MPC-SP/ABMP/Todos pela Educação nº 001/2013**

**São Paulo, 10 de junho de 2013.**

**Assunto: Universalização, até 2016, do atendimento escolar da população de 4 a 5 anos**

**Cumprimento do art. 6º da Emenda Constitucional n.º 59/2009**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

# **Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:**

## **meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)**

Exmo(a) Senhor(a) Prefeito(a),

O Ministério Público Federal, por meio da sua Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo – PRDC-SP-MPF<sup>1</sup>, e o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo – MPC-SP, no desempenho das suas funções de defesa da ordem jurídica e de tutela dos interesses sociais, juntamente com a Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos de Infância e da Juventude – ABMP e o Movimento Todos pela Educação vêm, por meio deste, alertar Vossa Excelência sobre o dever do Poder Executivo Municipal de prever recursos no seu respectivo Projeto de Lei de Plano Plurianual – PLPPA a ser enviado à Câmara de Vereadores até, no mais tardar, setembro do corrente ano (nos termos do art. 165 da Constituição combinado com o art. 37, § 2º, do ADCT), para assegurar a universalização de acesso ao ensino infantil para todas as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade até 31 de dezembro de 2016.

A Sua Excelência o(a) Sr.(a)

**IVO SANTOS**

Prefeito(a) do Município de Adamantina

Endereço: R. Osvaldo Cruz, 262

CEP.: 17800-000



# **Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:**

## **meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)**

O dever de oferta de educação básica obrigatória e gratuita é determinado pelo inciso I do art. 208 da Constituição, combinado com o art. 6º da Emenda Constitucional n.º 59/2009, lembrando que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 54, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente) e a não aplicação dos mínimos constitucionais no ensino implicam rejeição das contas, conforme pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A fim de auxiliar na efetivação do dever constitucional de universalizar o acesso à pré-escola<sup>2</sup>, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo estimou a demanda projetada de vagas<sup>3</sup> e quantificou o valor unitário<sup>4</sup> por criança, em horário parcial e integral, ao longo do período de vigência do PPA municipal que está agora em fase de elaboração.

Deste modo, apresentamos a seguinte tabela orientadora, considerando o acesso de 100% das crianças de 4 a 5 anos à pré-escola no município administrado por Vossa Excelência:





## Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:

**meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)**

Tabela 1

Universalização do Ensino Infantil no Município:

demanda de vagas em pré-escola e valores projetados para o período<sup>5</sup> de 2013 a 2017<sup>6</sup>

| Município de Adamantina | Número de crianças com 4 a 5 anos de idade no município | Valor global em R\$ pela vaga em horário <i>parcial</i> | Valor global em R\$ pela vaga em horário <i>integral</i> |
|-------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 2013                    | 689                                                     | 2.178.108,14                                            | 2.831.541,96                                             |
| 2014                    | 681                                                     | 2.249.694,87                                            | 2.924.604,76                                             |
| 2015                    | 670                                                     | 2.312.957,22                                            | 3.006.845,85                                             |
| 2016                    | 686                                                     | 2.474.760,66                                            | 3.217.190,42                                             |
| 2017                    | 700                                                     | 2.638.902,95                                            | 3.430.575,50                                             |

Fonte: MPC-SP (elaboração própria a partir de dados da FSeade, do MEC e do IBGE)



# **Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:**

## **meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)**

A previsão dos recursos nos moldes acima projetados deve constar do Plano Plurianual municipal, ainda que a rede pública de ensino do Município já tenha promovido a universalização do ensino infantil pré-escolar, de modo a evitar descontinuidade na consecução de tal mandamento constitucional prioritário.

Um dado muito importante que se deve extrair da Tabela 1 é que o valor adicional do aluno em ensino infantil pré-escolar de horário integral não ultrapassa 30% (trinta por cento) do seu valor equivalente para o aluno matriculado em vaga de horário parcial. A progressiva oferta de vagas no ensino infantil em horário integral é opção governamental que merece reflexão pela gestão municipal, na medida em que seus valores não são proporcionalmente maiores aos seus benefícios educacionais e sociais.

Havendo a necessidade de construção de unidades de educação infantil e aquisição de equipamentos e mobiliário, recomendamos que Vossa Excelência contate o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE<sup>7</sup> sobre a obtenção de recursos financeiros do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação

<sup>5</sup> Atualização monetária dos valores para os anos de 2014 a 2015 pela variação anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA projetada pelo PPA federal 2012-2015 (Lei Federal n.º 12.593/2012) de 4,50%, e estendida até 2017 como parâmetro de referência.

<sup>6</sup> Embora não sejam alvo do PPA 2014-2017, os valores estimados para 2013 foram incluídos na tabela para fins de análise e comparação com a LOA vigente.

<sup>7</sup> <http://www.fnnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>





# **Exemplo de controle da universalização do ensino infantil pré-escolar:**

## **meta 1 do novo PNE e art. 6º da EC 59/2009 (Continuação)**

Infantil – ProInfância. No âmbito estadual, contate a Secretaria da Educação e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE sobre os recursos disponibilizados através do Programa Creche-Escola.<sup>8</sup> Ainda que não haja necessidade de utilização de recursos destes Programas, cabe lembrar que tanto o FNDE como a FDE disponibilizam projetos arquitetônicos padronizados, planilhas orçamentárias e memoriais descritivos detalhados para a construção destes estabelecimentos, que poderão ser licitados pelo Regime Diferenciado de Contratações – RDC<sup>9</sup>, além de especificações de mobiliário.

Sendo o que cumpria ao Ministério Público Federal (por meio da sua PRDC-SP), ao Ministério Público de Contas de São Paulo, ao Movimento Todos pela Educação e à Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos de Infância e da Juventude orientar, aproveitamos o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

**PEDRO ANTONIO DE OLIVEIRA MACHADO**

Procurador Regional dos Direitos do Cidadão  
Procuradoria da República no Estado de São Paulo

**ÉLIDA GRAZIANE PINTO**

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

**HÉLIA MARIA AMORIM SANTOS BARBOSA**

Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e  
Defensores Públicos da Infância e da Juventude

**MARIA LÚCIA MEIRELLES REIS**

Diretora Administrativo-Financeira do Movimento Todos pela Educação



## **Outro interessante exemplo: controle da composição por servidores efetivos do quadro docente**

É possível manejar o regime dos alertas automáticos do art. 59, 1º, inciso V da LRF para registrarmos concomitantemente o estágio de cumprimento, cumprimento parcial ou descumprimento das metas e estratégias do PNE, conforme forem expirando o seu prazo de implementação.

Exemplifico, sem esgotar o rol de hipóteses em que seria aplicável esse método de acompanhamento: a Estratégia 18.1 do PNE nos diz ser admitido, a partir de 2017, apenas 10% de pessoal não efetivo na carreira docente das redes públicas de ensino, de modo que poderemos começar a fazer, já em 2016, uma série de alertas para a redução progressiva e proporcional dos servidores temporários, comissionados, terceirizados etc. do magistério em nossos respectivos municípios e estados.



## **Gasto mínimo e dever de progresso para a qualidade da educação**

“O alargamento da noção de gasto mínimo em educação permitiria aos Tribunais de Contas e às demais instâncias competentes de controle **avaliar se as despesas empreendidas naquele percentual vinculados acarretaram resultados injustificadamente estagnados ou regressivos ao longo do tempo.**

O que estamos a defender é que não basta o cumprimento matemático do dever de gasto mínimo se a ele corresponder estagnação ou regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho durante o período examinado. **Gastar formalmente o montante mínimo de recursos vinculados, mas não assegurar o padrão de qualidade é gastar mal (lesão aos princípios da finalidade e eficiência), além de configurar oferta irregular de ensino nos moldes do art. 208, 2º cominado com o art. 206, VII, ambos da CR/1988.**

Em suma, o gasto até pode haver sido fixado em patamar mínimo, mas **a qualidade da educação envolve dever de progresso [...]**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**

Obrigada!

[egraziane@tce.sp.gov.br](mailto:egraziane@tce.sp.gov.br)

<http://www.financiamentodosdireitosfundamentais.com/>