



MINISTÉRIO PÚBLICO DE  
CONTAS DO ESTADO DE  
SÃO PAULO

# **Ciclo da Política Pública: desafios e possibilidades do seu controle qualitativo**

**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



## **Ciclo da Política Pública em bases normativas: art. 6º do Decreto-Lei 200/1967**

*“Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:*

*I - **Planejamento.** [ver art. 7º: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual e programação financeira de desembolso.]*

*II - **Coordenação.** [ver arts. 8º e 9º - coordenação hierárquica, territorial e funcional para execução do planejado: atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo]*

*III – **Descentralização.** [ver art. 10 - três planos principais: intragovernamental – direção/execução; intergovernamental/federativa; parcerias com o mercado e com o terceiro setor]*

*IV - **Delegação de Competência.** [ver arts. 11 e 12 – descentralização administrativa]*

*V - **Controle.** [ver art. 14 – binômio custo/risco]”*



## Alguma aproximação do que seja gasto público de qualidade

Gasto público de qualidade, em uma visão bastante simplificada, 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.



## Grandes desafios

- 1) Diagnóstico efetivo de demandas (prioridades alocativas: obrigações legais e constitucionais de fazer/ série histórica de inadimplemento e judicialização) com a apresentação de metas, custos e indicadores que afirmam processo e resultado, cujo processo de construção tenha ocorrido de forma legítima e tecnicamente consistente;
- 2) Eleição de prognóstico (dentre os vários possíveis), por meio da motivação comprobatória de economicidade e legitimidade, conforme a realidade situada em análise histórica e prospectiva, para fins de implementação mediante coordenação e descentralização que “enraizem” a solução no contexto para o qual foi concebida;
- 3) Controle de conformidade e aderência entre planejado e executado (art. 75, III da Lei 4.320/1964 e art. 74, I e II da CR/88) – custo/ resultado: teste de efetividade



## Conteúdo do dever de gasto mínimo em saúde e educação: ampliando o foco materialmente, para além do viés contábil-formal

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.





# Conteúdo do mínimo existencial e fixação orçamentária da reserva do possível para as políticas públicas de educação e saúde

Uma possibilidade de delimitação do **conteúdo do mínimo existencial para o direito à educação** reside no conjunto das metas e diretrizes do PNE, amparadas que estão no art. 206 e no art. 214 da CR/1988.

**Para a saúde**, também há obrigações normativas de fazer identificadas temporalmente nos planos de que trata o art. 16, XVIII e o art. 36 da Lei 8080/1990.

Do ponto de vista estritamente técnico-formal, podemos e devemos passar a identificar o mínimo existencial no núcleo de despesas não suscetíveis de contingenciamento, tal como prevê o art. 9º, § 2º da LRF.



# Conteúdo do mínimo existencial e fixação orçamentária da reserva do possível para as políticas públicas de educação e saúde

Por outro lado, as milhares de demandas e decisões judiciais em busca da satisfação de determinados direitos diante da omissão estatal – reiteradas que são ao longo do tempo – se comportam, no mínimo, como um **diagnóstico de déficit de cobertura que deveria retroalimentar o planejamento**, impondo-lhe obrigação de correção de rumos na política pública insuficiente ou inadequada.

Interessante considerar o quanto poderíamos avançar se a compreensão sistêmica e em série histórica das demandas judiciais, em uma espécie de diálogo preventivo entre a Procuradoria do ente (AGU, Procuradorias dos Estados e Municípios) e as pastas afetadas, passasse a – de algum modo – perfazer uma rota de dever de planejamento suficiente, para progressivamente mitigar o déficit de cobertura de que elas dão diagnóstico.





## **Necessidade de controle do gasto mínimo material e da 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.**



# Indigência ou indolência? Paradoxo do sabemos, mas não fazemos – exemplo arts. 94 e 95 do DL 200/1967

“Art. 94. O Poder Executivo promoverá a revisão da legislação e das normas regulamentares relativas ao pessoal do Serviço Público Civil, com o objetivo de ajustá-las aos seguintes princípios:

I - Valorização e dignificação da função pública e ao servidor público.

II - **Aumento da produtividade.**

III - Profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do **Sistema do Mérito para ingresso na função pública**, acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento.

IV - Conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração **incompatibilize** o servidor para a função.

V - Constituição de quadros dirigentes, mediante **formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos** especialmente estabelecidos.

[continua]



# Indigência ou indolência?

## Paradoxo do sabemos, mas não fazemos – exemplo arts. 94 e 95 do DL 200/1967

[...] IX - Fixação da quantidade de servidores, de acordo com as **reais necessidades de funcionamento de cada órgão**, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade da elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal. Aprovação das lotações segundo critérios objetivos que **relacionam a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão**.

X - **Eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso**, mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função.

XI - Instituição, pelo Poder Executivo, de **reconhecimento do mérito aos servidores que contribuam com sugestões, planos e projetos** não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais possam resultar **aumento de produtividade e redução dos custos operacionais da administração**. [...]

[continua]



# Indigência ou indolência? Paradoxo do sabemos, mas não fazemos – exemplo arts. 94 e 95 do DL 200/1967

Art. 95. O Poder Executivo promoverá as medidas necessárias à verificação da **produtividade do pessoal** a ser empregado em quaisquer atividades da Administração Direta ou de autarquia, visando a colocá-lo em **níveis de competição com a atividade privada ou a evitar custos injustificáveis de operação**, podendo, por via de decreto executivo ou medidas administrativas, adotar as soluções adequadas, inclusive a eliminação de exigências de pessoal superiores às indicadas pelos **critérios de produtividade e rentabilidade.**”



## **Falta de integração entre os controles: pluralidade de instâncias que não dialogam entre si**

Responsabilidades administrativa (interna e externa), civil e eleitoral, sem prejuízo da esfera penal, se cabível (atuação preponderante sobre o controle posterior e repressivo)



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



## ***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.





## **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.



## Corrupção como lesão ao dever de boa gestão: como lidar com o “orçamento de privilégios”?

O economista **Samuel Pessoa** chama atenção para o risco de acreditarmos que o fim da corrupção será o fim dos males brasileiros. “A corrupção cria uma série de problemas”, diz ele “mas seu custo é menor do que as pessoas imaginam”. A verdadeira fonte dos nossos problemas é que o Estado brasileiro está mal dimensionado, com uma **estrutura insustentável de privilégios**. Por tudo isso, Pessoa não acredita no fim da crise no curto prazo.

**ÉPOCA - Por que a percepção sobre a corrupção é incorreta?**

**Pessoa** - A verdade é que a corrupção cria uma série de problemas e acho que estamos combatendo-a. Mas o custo da corrupção é muito menor do que o que as pessoas imaginam. O combate à corrupção, embora melhore o país, não fará aparecer recursos vultosos do Tesouro nacional. O Estado brasileiro está mal dimensionado. Arrecada menos do que gasta. E não porque está crescendo menos. Arrecada menos do que gasta por um problema estrutural, que gerou expectativas ruins, que geraram crescimento econômico baixo. O nó brasileiro hoje é o Estado.



## **Corrupção como lesão ao dever de boa gestão: do planejamento à prestação de contas**

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.

Interessante notar que, à luz da Lei 12.846/2013, o combate à corrupção implica até mesmo corresponsabilidade das empresas com quem o Estado contrata em todo o ciclo de realização da despesa pública. Por que não avançamos nesta rota?

Por que não avançamos no dever de integridade plurilateral ao longo do ciclo orçamentário e de todos os liames celebrados pelo Estado com o mercado e o terceiro setor?



# **Corrupção como lesão ao dever de boa gestão: dever universal de prestar contas e integridade como responsabilidade plurilateral**

“Não se trata, portanto, de entender a lei como mais um ônus imposto às empresas brasileiras, já sufocadas por uma enxurrada de exigências legais e tributárias. Mas de reconhecer que a luta contra a corrupção, por razões óbvias, não pode estar limitada ao setor público e que as empresas também deverão instituir procedimentos eficazes para coibir práticas irregulares.

A responsabilidade objetiva prevista na lei caso sejam apurados atos irregulares e ilícitos decorre do risco assumido pela empresa de não conseguir se desincumbir do aludido dever bilateral de prestar contas. Sem isso, ela não pode ser liberada das suas obrigações contratuais, nem tampouco pode ter atestada a sua aptidão de receber do Estado o quanto lhe é devido.

Nesse sentido, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, além da aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, são instrumentos desejáveis, embora não suficientes, de comprovação de boa-fé na relação entre a empresa e o Estado.

É esse o ciclo virtuoso da corresponsabilidade que a Lei Anticorrupção busca fomentar.”





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.



## **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.



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/>