

# CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO



## COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ata da Audiência Pública sobre o Custeio Constitucionalmente Adequado da Educação e da Saúde e o Papel do Ministério Público Diante da Crise Fiscal e da Necessidade de Equilíbrio Federativo, realizada em 18.04.2016

Aos dezoito dias do mês de abril do ano de dois mil e dezesseis, às treze horas, no edifício -sede do Conselho Nacional do Ministério Público, iniciou-se a Audiência Pública sobre o Custeio Constitucionalmente Adequado da Educação e da Saúde e o Papel do Ministério Público Diante da Crise Fiscal e da Necessidade de Equilíbrio Federativo, sob a presidência do Conselheiro Fábio George Cruz da Nóbrega, Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Presentes, ainda, a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Élide Graziane Pinto, o Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul Ingo Sarlet, o Professo Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo Heleno Torres, o Representante do Ministério da Educação Wagner Souza, o Representante do Fórum Nacional de Saúde do Conselho Nacional do Ministério Público Gilmar de Assis, a Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes, o Representante do Conselho Nacional de Educação Raimundo Moacir Feitosa, o Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde Mário Guimarães Junqueira, o Representante da Confederação Nacional dos Municípios José Antônio Vasconcelos, a Superintendente das Obras Sociais Irmã Dulce Maria Rita Pontes, o Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul Martin Shulze, a Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação Andrea Gouveia, o Representante do Conselho Nacional de Saúde Wanderley Gomes da Silva, entre outras autoridades e representantes da sociedade civil. Iniciados os trabalhos, o **Presidente**, após saudar a todos, introduziu a dinâmica da audiência pública dizendo que se iniciaria com a exposição de cerca de 30 minutos dos três especialistas convidados para falar do tema, os doutores Ingo Sarlet, Heleno Torres e Élide Graziane, em seguida, 10 minutos

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

para os representantes do Ministério da Educação e da Saúde, 10 minutos para os representantes do Fórum Nacional da Saúde e do Grupo de Trabalho de Educação e, por fim, 5 minutos para os inscritos para manifestação. Falou do contexto que motivou a realização da audiência pública: insatisfação popular com a oferta pública dos serviços de educação e saúde; o fato do investimento brasileiro em educação e saúde, conforme apontam relatórios da Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização Mundial de Saúde (OMS) e o resultado do *Programme for International Assessment* (PISA), serem insatisfatórios, notadamente, quando comparados com diferentes realidades no cenário internacional; o fato de a precariedade da educação e da saúde no Brasil não estar relacionada apenas à malversação de recursos e à má gestão, mas, também, ao subfinanciamento dessas duas aéreas; a ameaça aos pisos e garantias constitucionais de financiamento mínimo da educação e saúde, decorrentes da grave crise econômica vivenciada pelo Brasil e consubstanciados na reedição da Desvinculação de Receitas da União – DRU – e de sua extensão aos Estados e aos Municípios e na adoção da metodologia de “orçamento base zero” na elaboração das Leis Orçamentárias. Lembrou que o país precisa incluir quase três milhões de crianças e jovens na Educação Básica Obrigatória, bem como da realidade indigna dos atendimentos na Saúde Pública, em meio à epidemia de Zika vírus, e do colapso da rede de ações e serviços que previnem a doença, promovem e recuperam a saúde dos brasileiros. Discorreu sobre o papel do Ministério Público diante do cenário apresentado, enfatizando o dever do órgão de ser o guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, assim como de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição. Enfatizou o papel do Conselho Nacional do Ministério Público enquanto órgão que busca atuar não só de forma repressiva, mas, sobretudo, como instituição parceira ao fomentar a atuação e capacitar os membros do Ministério Público brasileiro, respeitada a autonomia funcional. Após enfatizar a importância do evento como forma de aproximação do Ministério Público com a sociedade civil, transferiu a palavra à **Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Élide Graziene Pinto**. Após saudar a todos, citou a aprovação pelo Senado em primeiro turno da Proposta de Emenda à Constituição 143, que visa expandir a ideia de desvinculação de receitas para Estados e Municípios. Na sequência, começou a introduzir conceitos para facilitar a compreensão de sua fala. Explicou que os patamares mínimos de gastos e a existência de receitas vinculadas à educação e à saúde estão contidos na Constituição dentro de um microsistema e, por esse motivo, os arts. 198 e 212 da CF/88 e a própria noção de seguridade social com orçamento próprio não são dispositivos isolados, fazendo parte de uma sistemática constitucional de priorização do custeio desses direitos fundamentais que inclui, ainda, a previsão contida na parte final do art. 167, inciso IV da CF/88 de possibilitar a vinculação da receita de impostos para os pisos de custeio da Educação e da Saúde. Disse que tal sistema obriga as Leis Orçamentárias a preverem o percentual obrigatório de gasto em educação e em saúde, sob pena de, caso não o façam, serem inconstitucionais. Falou de artigo que publicou em conjunto com o professor Fábio Konder Comparato, oportunidade em que defendeu que é preciso estabelecer um nível de garantia aos pisos de custeio semelhante ao nível de garantia que se dá aos remédios constitucionais como o Habeas Corpus, o Mandado de Segurança e a Ação Popular. Disse que a ideia de vedação ao retrocesso abrange a impossibilidade de extinguir a própria estrutura que garante o Direito. Testemunhou que quem milita todos os dias com

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

dados de execução orçamentária da educação e da saúde, que enxerga as demandas pela universalização da educação básica obrigatória e pela efetividade do SUS, sabe que sem piso de custeio haverá retrocesso civilizatório. Para fundamentar sua convicção de que os mecanismos constitucionais de financiamento da educação e da saúde são cláusulas pétreas, citou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 45 de 2004 onde o Ministro Celso de Mello disse que “não cabe ao Estado manipular sua atividade orçamentário-financeira para frustrar a efetividade dos direitos fundamentais”. Mencionou, também, a liminar concedida em 2015 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da ADPF 347 determinando o descontingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário, balizando o que não é admitido na seara dos direitos fundamentais. Alertou que a DRU e sua extensão a Estados e Municípios não é a única estratégia contábil de esvaziamento do dever de gasto mínimo em educação e saúde, inclui, ainda, a noção de que o Gestor da Saúde e/ou da Educação não é quem administra os recursos, mas, sim, o secretário ou ministro da fazenda ante a retenção dos valores em conta única do respectivo tesouro e sua liberação apenas nos meses de setembro ou outubro, aumentando os riscos de licitações mal feitas, desvio de valores e má gestão. Disse que o orçamento base zero e a consequente extinção dos pisos mínimos não são sinônimos de melhor alocação dos orçamentos públicos são, na realidade, sinônimos de vulnerabilidade fiscal e que a solução, ao contrário, é qualificar os gastos. Criticou a pretensão de gestores de possuir uma grande margem de discricionariedade na alocação dos pisos da saúde e educação, a qual entende ser mais restrita no direito financeiro do que no direito administrativo. Afirmou ser uma missão do Ministério Público brasileiro, aí incluído o Ministério Público de Contas, investigar essa falsa discricionariedade no curso da execução orçamentária. Lamentou a falta de diálogo do planejamento da Legislação Orçamentária com os Planos Nacionais de Educação e de Saúde, citando o exemplo do Estado de São Paulo que dos 645 municípios que possui, 320 não tem planos de educação. Falou dos três grandes impasses do ciclo orçamentário que precisam ser enfrentados: o planejamento insuficiente, que não leva em conta o dever de cobrir as obrigações legais e constitucionais de fazer, não quantifica a demanda, não estima o custo e, quando o faz, o faz de forma precária; a execução orçamentária permeada de atos abusivos e imotivados (por exemplo, renúncia de receita por prazo indeterminado e execução da dívida ativa da forma inadequada), realidade há muito tempo existente nos três níveis da federação e; a falta de controle capaz de retroalimentar o planejamento. Recordou já ter visto Municípios de São Paulo promoverem a abertura de créditos suplementares em 80% da dotação orçamentária prevista na sua Lei de Orçamento Anual e, ao final do exercício, como se fosse concedido ao gestor um cheque em branco, o Parlamento aprova lei retroativa regularizando a situação. Frisou que a sua experiência profissional a ajudou a concluir que a corrupção começa com a desídia quanto ao planejamento. Refletiu sobre a importância da existência de um plano de execução orçamentária elaborado com base no estabelecimento de prioridade, fundado em um diagnóstico e hipóteses, na seleção de prognósticos possíveis. Mencionou a dificuldade de efetivar a estratégia 18.1 do PNE, cuja a meta é que 90% dos docentes sejam servidores efetivos, ante ao quadro atual de 25% a 30% de contratados temporários, comissionados e outras figuras e ante a dificuldade de se pagar o piso remuneratório da categoria, caso a meta seja atingida. Falou que a forma de se trabalhar no sentido de possibilitar o pagamento do piso remuneratório a 90% de docentes ocupantes de cargos efetivos é fazer uma reflexão sincera e técnica de qual é a real demanda por carga horária. Reforçou que a pactuação de aplicações

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

inferiores aos pisos para educação e para a saúde não são admissíveis. Contou que já houve Tribunais de Contas no país que aceitaram Termo de Ajustamento de Gestão ou instrumentos congêneres, pactuando pisos abaixo do mínimo constitucional. Disse ser inadmissível, também, Câmara de Vereadores e Assembleias Legislativas acatarem déficit sem requantificar a receita e a despesa, assim como pareceres de Tribunais de Contas no sentido da necessidade de aplicação em saúde e educação serem meramente desconsiderados diante do julgamento político do Legislativo. Defendeu que o piso da saúde e da educação deveriam ter o mesmo tratamento constitucional dos repasses mensais periódicos que asseguram a autonomia financeira ao Judiciário e ao Ministério Público. Reconheceu que o caixa único do tesouro é uma sistemática importante mas uma sistemática de concentração de arrecadação. Salientou que a ideia de vinculação para a saúde e para a educação em um cenário de repasse somente nos meses de setembro, outubro ou novembro cria um desarranjo federativo, gerando o que chamou de guerra fiscal de despesa. Pontuou a necessidade de compatibilizar o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) com os planos setoriais de saúde e educação, bem como a necessidade de fortalecer e aprimorar instrumentos de informação como o CIOPS e o SIOP. Concluiu que a judicialização revela um déficit de cobertura em direitos fundamentais e que o Ministério Público pode induzir a incorporação das recomendações e ressalvas dos Conselhos Sociais no âmbito das diretrizes orçamentárias. Pugnou por uma maior integração das fontes de controle e por uma leitura integrada dos relatórios anuais dos Tribunais de Contas como forma de evitar retrabalho. Demonstrou que o déficit de qualidade do gasto não é novo e não decorre da fixação dos pisos constitucionais de investimento em educação e em saúde, podendo estes conviverem com a aplicação qualitativa de recursos aprimorando-se os planejamentos setoriais e os mecanismos de controle. Falou da crise fiscal como oportunidade para melhorar a alocação dos recursos públicos, que estão escassos. Finalizou dizendo que é inadmissível aceitar a desvinculação pura e simples ou qualquer outro mecanismo que restrinja a progressividade da educação básica obrigatória ou das ações de serviços públicos de saúde, sob pena de ferir a ideia de que garantia fundamental é cláusula pétrea. Ato contínuo, o Presidente agradeceu a exposição da Dra. Élide, procedeu o registro de algumas presenças e passou a palavra para o **Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul Ingo Sarlet**. Após saudar a todos e agradecer o convite para participar da audiência, iniciou sua fala dizendo que o enfoque seria em uma perspectiva mais geral dos direitos sociais, baseada na constituição federal. Citou que a questão do subfinanciamento embora seja relevante, urgente, se mostra mais produtiva a médio e longo prazo, se associada a outras questões, estando situada em um conjunto mais amplo de aspectos que, também, envolvem a aplicação efetiva da Constituição Federal, todo arcabouço legislativo e jurisdicional. Ressaltou, ainda, que as demais questões podem auxiliar, ancorar uma maior produtividade do próprio financiamento, inclusive progressividade, visto haver lutas pela implementação e efetivação dos pisos. Comentou que na Academia não se pode ser fundamentalista, evitando-se afastar de plano e hostilizar pensamentos não consolidados ou divergentes, reconhecendo que pensamentos que por hora foram defendidos, talvez não possam mais ser tão defendidos e, porventura, precisem de um redimensionamento e reestruturação, desde que dentro dos parâmetros Constitucionais. Além disso, frisou que, em todo mundo, reformas estão sendo processadas, e que para aperfeiçoar modelos, é necessário repensá-los. Do ponto de vista da saúde, citou que há dois grandes modelos que geraram variações sobre o tema: o Sistema

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Beveridge, de acesso Universal e cobertura em princípio igualitária e tendencialmente integral, como na Inglaterra, Canadá, Espanha, adotado também pelo Brasil; e o Sistema Bismarckiano, que limita o acesso de acordo com as categorias profissionais e tem uma participação muito maior de capital privado, sendo, essencialmente, securitário, como é caso do sistema Alemão – que, a seu ver, não funciona bem. Outrossim, mostrou que, na Educação, foi adotado o modelo universal, também de acesso igualitário, de gratuidade do ensino público. Disse, ainda, que o Brasil adotava um Sistema Bismarckiano deficitário, e criticou que fora um sistema Bismarckiano nada Bismarckiano, e que por isso não funcionava. Salientou que o antigo sistema, através do extinto Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), era deficitário, em termos de cobertura e por isso o constituinte adotou o SUS. Frisou que o ordenamento jurídico pátrio tem posição preferencial da Saúde e Educação no sistema constitucional quanto aos Direitos Fundamentais e Sociais, que, ao seu entendimento, se soma à infância e à juventude, tendo, expressamente, prioridade absoluta aos olhos da Constituição. Ressaltou, no entanto, que questões de infância e juventude acabam em grande parte atreladas também a problemas de saúde e educação, sendo, na verdade, três posições preferenciais sob óbice da Constituição, especialmente Saúde e Educação, concretizando, assim, a ideia de um mínimo existencial fisiológico sociocultural. Compara a guinada da Saúde e Educação a título de direitos fundamentais à grande virada de Copérnico, até mesmo a sua problemática. Citou, ainda, que o fato de serem Direitos Fundamentais, por si só não significou muita alteração no quadro, mas como eles foram guinados aos Direitos Fundamentais pela Constituição, é, de fato, algo significativo e ímpar no Direito Comparado. Chamou atenção para duas situações: o dever de aplicabilidade imediata das normas de Direitos Fundamentais; e as condições de Cláusulas Pétreas, também dos Direitos Sociais. Afirmou que a primeira situação acabou levando à grande e massiva judicialização desses dois grandes Direitos Fundamentais, sendo um grande passo, no entanto, talvez, um descompasso segundo alguns. Informou que esse fato é quase único no Direito Comparado, pois poucos são os países onde normas de Direitos Sociais são consideradas imediatamente aplicáveis, diretamente vinculativas dos Poderes Legislativo e Executivo, e, portanto, gerando direito subjetivo público ao cidadão, seja individual ou coletivo. Advertiu ser isso um caminho brasileiro, pois não dependeu apenas de expressa previsão constitucional, mas também de uma aceitação de forma gradual e massiva do Poder Judiciário, que poderia ter impedido esse processo. Citou que, na maioria dos países, os direitos sociais não são exigíveis imediatamente do ponto de vista de direitos subjetivos, apenas são deveres constitucionais objetivos, dependendo de implementação progressiva pelo legislador, através de Políticas Públicas, e assim, por diante. Sendo isso um marco importante, balizado por muitas conquistas, mas, também, muitos problemas. No que tange à segunda situação, o fato de os Direitos Fundamentais Sociais serem cláusulas pétreas ou não, e até mesmo seu conteúdo, citou que há grande polêmica e a Constituição não afirma expressamente se os direitos individuais têm essa condição, discussão que se trava na Academia e que acaba, também, no fórum. Noticiou que no Supremo Tribunal Federal já existem votos indicando que nem todos os direitos sociais sejam Cláusulas Pétreas e, muito menos, nem todo conteúdo dos Direitos Sociais também o sejam. Havendo, assim, uma crescente progressiva de autores que negam essa condição. Logo gravou que isto, também, é uma luta a ser travada: se, realmente, Pisos de investimento podem ou não ser considerados pétreas, afirmando não conhecer no Direito Comparado Constituição que os estabeleçam e muito mais que seja pétreo. Entende



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

que a Constituição colocou esses Pisos para a Saúde e Educação e não para outros Direitos Fundamentais com o escopo de priorizar essas áreas que são essenciais, podendo, assim, admitir a sua condição de cláusula pétrea, no entanto, ressaltando que isso ainda é uma construção, podendo, inclusive, esbarrar em uma maioria apertada no STF, quando, eventualmente, for levado a ele, sendo uma tendência. Outra perspectiva que frisou foi a questão dos deveres constitucionais que envolvem a efetivação do direito à Saúde, ou seja, a dimensão objetiva dos Direitos Fundamentais, onde se tem os direitos e deveres autônomos e conexos, originários e derivados, expressos e implícitos, sob uma perspectiva sistemática e conjunta, efetivados. Listou alguns problemas que vão além do subfinanciamento e que em parte, também, fazem parte desse subfinanciamento: a má governança, não só das questões ligadas ao financiamento no sistema racional de gestão e eficiência geral, matéria de Políticas Públicas ligadas a Direitos Fundamentais, ressaltando ser isso um grande defeito do ordenamento jurídico pátrio; o tipo de serviço público e modelo de servidor público que se busca. Frisou que se deve buscar uma burocracia técnica, não partidarizada, não ideologizada e, realmente, comprometida com as questões técnicas, acima de qualquer ideologia pessoal ou partidária, defendendo uma redução drástica de cargos em comissão. Informou que em países desenvolvidos muda o Ministro, no máximo, esse leva seu Chefe de Gabinete, eventualmente, um Secretário, e o resto tudo fica igual, ficando, assim servidores experientes, qualificados em escolas de Administração Pública, nas suas áreas específicas de vocação, seja Saúde, seja Educação, seja Financiamento etc. Criticou a maneira como são alocados os Cargos em Comissão no Brasil, sem a prevalência da técnica, principalmente em áreas sensíveis. Ressaltou, mais uma vez, que o sistema de Saúde e educação brasileiro nasceu universal, cresceu com essa pretensão, mas cada vez menos o é, havendo necessidade de ser corrigido. Continuou explanando que nasceu para ser igualitário, mas cada vez mais é discriminatório, a cobertura que era para ser integral prevista na legislação e na Constituição, cada vez mais é parcial, nunca foi gratuito integralmente. Criticou, ainda, os defensores do acesso universal gratuito, mas que acabam usando planos de saúde particulares em vez do SUS. Enfatizou a necessidade de repensá-lo para que seja de fato efetivo de forma sistêmica e alcance todos na medida das suas necessidades e possibilidades de contribuição, para que ninguém fique descoberto, mas, também, seja racional e razoável. Logo, se o que se busca é a progressividade, há essa necessidade de efetivação sistêmica, evitando-se o que se almeja, a Proibição do Retrocesso. Citou que conexos a esses deveres de saúde e educação estão os deveres de prevenção e sustentabilidade, para que assim não se prejudique as futuras gerações. Ressaltou ser isso um desafio maior, pois não está se garantindo nem para a geração atual. Exemplificou que na Europa, se alguém quiser manter a aposentadoria daqui há 50 anos no mesmo patamar atual, tem de contribuir pelo menos com 50% do salário para a Previdência, portanto, sustentabilidade flerta com a produtividade, mas, também, entra em colisão com ela, porque está ligada a planejamento e a outras questões mais. Informou que é obrigação e dever de todos aperfeiçoar o sistema de financiamento público em todos seus aspectos já mencionados. Frisou que aperfeiçoar o Pacto Federativo pela Saúde e pela Educação significa descentralizar atribuições e recursos, investir mais nas esferas intermediárias e levar a sério os níveis de complexidade no caso SUS. Defende que a Legislação do SUS, apesar de moderna na questão da subsidiariedade, deve ser aperfeiçoada e levada a sério. Ressalta que a solidariedade citada pela Dra. Élide só funciona com subsidiariedade, sendo filtrada por esta. Critica que a solidariedade, ao ser tratada como um

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

remédio para o déficit em efetividade e subsidiariedade, inclusive pelo STF, acaba sendo um problema, pois, ao se demandar Estado e Municípios ao bel-prazer, gera-se um déficit funcional no sistema, devendo ser corrigida e aperfeiçoada. Trouxe que o dever de cooperação e integração tem de ser mais levado a sério. Cita que há muitas iniciativas para solucionar tais problemáticas, inclusive pelos que estavam presentes à audiência, no entanto, continuam, em grande parte, parciais, devido à falta de monitoramento e de planejamento, faltando até mesmo oportunidades para que sejam mais integrais. Enfatizou que a questão do subfinanciamento passa pelo combate à corrupção e ao desperdício, pois bilhões de reais são jogados fora ao não se repassar, e/ou apropriar de repasses de verbas públicas, bem como ao se comprar medicamentos desenfreadamente sem uma análise prévia, acabando ficando nas estantes por anos e vencem. Criticou a morosidade e a burocracia dos processos no âmbito administrativo, e defendeu que se deve apostar e investir nisto: no devido Processo Administrativo, na razoável duração do Processo Administrativo e no controle da qualidade do Processo Administrativo, passando a ser, talvez, mais produtivo e econômico que uma intervenção judicial e além de inibir a judicialização. Continuou afirmando que isso são estratégias paralelas que se complementam e que colaboram para que o subfinanciamento não só acabe, como também tenha progressão. Apresentou outras estratégias como o controle das Leis Orçamentárias e sua implementação, controle da motivação dos Atos Administrativos, a implementação do direito de acesso à informação e o dever de transparência. Neste último, criticou a deficiência no acesso à informação efetiva no campo do direito à educação e do direito à saúde e que a solução seria não só disponibilizar as informações qualificadas, mas também facilitar o seu acesso, ressaltando ser esse o melhor controle social que se pode ter, pois permite, além deste, o controle político e o municiamento do controle administrativo via Tribunais de Contas, também via ações civis públicas e inquéritos civis do Ministério Público. Por fim, levantou a polêmica de que cumprir os pisos mínimos e o acesso à informação é cumprir a Constituição, ressaltando o quanto isso é óbvio na teoria, mas na prática não o é. Questionou se a Constituição exige o gratuito, por exemplo, como no caso da saúde, e afirmou que a Lei Magna não traz nenhuma linha sobre gratuito, acesso universal, igualitário. Usou como exemplo o sistema português em que se previa a gratuidade, foi reformado e se tornou, tendencialmente gratuito, para que pudesse, realmente, dar acesso gratuito àquela parte da população mais necessitada e, eventualmente, nas faixas menos necessitadas, já que o acesso é universal, portanto, tendo também direito ao SUS, mas devendo pagar alguma coisa. Criticou mais uma vez os defensores do SUS que não o usam, ressaltando que a migração do público para o privado não corrigirá o problema daquele, frisando que ambos os sistemas têm problemas e a consequência disso é que os dois não funcionarão adequadamente ao fazer tal migração, devendo, assim, ser revisto o modelo atual de mínimo existencial e também levar mais a sério a relação público-privado tanto na saúde como na educação. Questionou a questão do mínimo existencial do ensino público, e exemplificou usando o caso das pessoas que fazem especializações, mestrados e doutorado, mas que ficam isentos de qualquer taxa, não obstante têm condições de custeá-los. E continuou questionando, se até esse nível, isso era núcleo essencial da Cláusula Pétreia da Educação, adequado e igualitário. Além do mais, trouxe que na Europa isso vem sendo repactuado. Terminou sua fala explanando que todas essas questões são abertas, desafiantes e reais, devendo ser equacionadas, frisando que a questão do financiamento e do subfinanciamento emergencial deve ser atrelada a outras demandas que, certamente, vão colaborar pra que essa seja bem-sucedida. **O Presidente**

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

elogiou as reflexões trazidas pelo Dr. Ingo Sarlet, procedeu o registro de algumas presenças e, em seguida, passou a palavra para o **Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo Heleno Torres**. Após elogiar a iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público e saudar a todos os presentes, iniciou sua exposição afirmando que o Ministério Público cumpre seu papel ao trazer o tema do subfinanciamento da Educação e da Saúde para integrar sua agenda nacional, sendo uma forma de dar atenção a uma pauta de interesse de pessoas que nem sempre têm voz. Disse que, em sua opinião, o ponto central discutido na audiência pública é a força normativa da Constituição, que, em tempos de crise, sofre os mais violentos ataques e, nesses momentos, só há soluções com a Constituição Aberta, sem admissibilidade de qualquer forma de mudança pois, na crise, a Constituição é arbítrio. Especificou a impossibilidade de modificar a forma de escolha dos representantes e a impossibilidade de modificar a escolha do constituinte naquilo que é essencial, como os direitos fundamentais, a forma federativa do estado, o voto secreto universal, ou seja, tudo aquilo que é inerente à identidade constitucional. Defendeu o conceito de Constituição Financeira, no qual não há artigo na Constituição que não tenha impacto financeiro e que o custo do Estado é o custo da Constituição Política, da Constituição Social e da Constituição Econômica. Há, ainda, uma Constituição Financiadora, que é subparte da Constituição Financeira, que é a Constituição Tributária, devendo todas essas Subconstituições dialogar entre si, com o objetivo de cumprir o papel comum de realizar o Estado Democrático de Direito, a grande opção do constituinte e que não pode sofrer interferências do intérprete. Mencionou estar ouvindo com frequência que a atual Constituição foi feita pela esquerda, quando na realidade foi o chamado “Centrão” da época que elaborou o seu essencial. Afirmou que tal discurso tem por finalidade dizer que a Constituição de 1988 não presta, que tem de ser reformada, quando, na realidade, é uma obra prima. Comentou a necessidade de uma reflexão profunda sobre as questões abordadas pelo Dr. Ingo Sarlet durante a sua fala, bem como elogiou o trabalho realizado pela Dra. Élide na defesa dos direitos sociais e da proteção das finanças publicadas alocados a eles. Para ressaltar a importância da alocação específica de recursos para o desenvolvimento da Educação e da Saúde, fez um paralelo com o Ministério Público, afirmando que sem a autonomia financeira, seria muito difícil ao órgão desenvolver suas atividades. Criticou as autonomias de ocasião, aquelas que querem capturar o orçamento por Leis ou por PEC's, os chamando de ilhas fiscais de autonomia, porém, ressaltou a importância da existência das autonomias fundamentais. Lembrou que a CF/88 diz caber ao Presidente da República consignar em orçamento único, os orçamentos da União (Executivo, Legislativo, Judiciário, Previdência, Ministério Público e etc.). Reforçou a tese de que para destruir a obra que se fez até hoje em matéria de educação e saúde basta começar a colocar em debate orçamento base zero e redução dos limites mínimos constitucionais. Ponderou que apesar do atual estado ruim da educação e da saúde, a situação poderia estar pior, afirmando que na área da educação, por exemplo, o Plano Nacional de Educação – PNE, foi um grande avanço. Questionou o que seria mais desejável: a insegurança jurídica do mercado ou a insegurança jurídica dos beneficiários dos sistemas de saúde e de educação e das receitas a eles vinculadas constitucionalmente? Concluiu, em seguida, que a Constituição não adotou o discurso de gerar insegurança aos beneficiários da saúde e da educação a pretexto de gerar segurança jurídica ao mercado, mas, sim, a busca pelo equilíbrio. Explicou que apesar de existirem meios financeiros, existe em alguns órgãos, também, a dificuldade de alcançar esses recursos. Trouxe a informação de que quase 30 bilhões em multas não são cobradas, ou são



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

cobradas da forma mais desidiosa possível, sendo um problema para a cobrança de multas administrativas estar atrelada às disposições da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/80) e, assim, pugnou pela criação de uma execução fiscal própria para as multas administrativas, mais simplificada. Informou que a taxa de recuperação de multas aplicadas por órgãos federais não chega a 10%, que segundo relatório do CNJ do ano de 2015 foram propostas 6 (seis) milhões de execuções fiscais e foram decididas 5 (cinco) milhões, tendo sido recuperado apenas 12 bilhões de reais (8 bilhões ano no nível federal e 4 bilhões no nível estadual) de um passivo total de cerca de 1 trilhão e 400 bilhões de reais, concluindo que, diante desses números, compensa ao contribuinte litigar com os Estados, cenário que prejudica toda a sociedade. Entende que o principal problema da falta de eficiência da recuperação de créditos do Estado está na Lei de Execuções Fiscais, diploma legislativo que tem trabalhado para reformar, enfrentando muitas resistências, já há alguns anos. Tratou, ainda, dos mais de 400 bilhões de despesa pública com renúncia fiscal, renúncias essas concedidas por prazo indeterminado e, mesmo quando eventualmente terminam, podem gerar situações adversas como a que ocorreu no caso da contribuição sobre a folha de salários que, em um determinado momento, em ano eleitoral, final de governo, por iniciativa do executivo, teve sua alíquota reduzida para 1%, até 3% em alguns casos, sobre o faturamento para determinados setores. Explicou que, posteriormente, na Câmara dos Deputados, a redução da alíquota referida foi estendida a todos os setores, o que não tinha amparo no orçamento público, e, com isso, mesmo tendo sido revista no ano seguinte, gerou um rombo gigantesco. Criticou a taxa de juros equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC) que, segundo o expositor, está destruindo o país, sendo um modelo ruim tanto para o Estado quanto para o contribuinte que têm de pagar suas dívidas com base na SELIC, além de ter elevado o serviço da dívida pública de aproximadamente 400 bilhões de reais para 480 bilhões de reais. Comparou a aprovação da DRU com as pedaladas fiscais, afirmando que, no fim das contas, as duas significam o seguinte: gastou-se mais do que tinha, agora tem-se que achar dinheiro de algum lugar, sendo a diferença o fato de que, se tiver a maioria no Congresso, muda-se a constituição e aprova DRU, se tiver minoria, faz-se pedalada fiscal. Discorreu sobre a evolução das figuras de alteração orçamentária-financeiras, começando pelo Fundo Social de Emergência do governo Itamar Franco, passando pelo Fundo de Estabilização Fiscal de 1996 e por sucessivas Emendas à Constituição, como a Emenda 17/97, chegando até a primeira Desvinculação de Receitas da União através da Emenda Constitucional 27/2000, válida até 2003, prorrogada sucessivas vezes por Emendas Constitucionais até a DRU atual, válida até 2015, estando atualmente em discussão nova prorrogação até 2023, refletindo, ao final, sobre o fato de que tudo que é provisório no Brasil tende a se tornar permanente. Citou a Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira – CPMF e a sistemática constitucional tributária de arrecadação para mencionar que, após a instituição das contribuições destinadas especificamente ao financiamento da seguridade social, se verificou que a capacidade de arrecadação das contribuições era maior que a capacidade de arrecadação dos impostos. Reconheceu que a carga tributária global brasileira é muito elevada, variando entre 36% a 38%, e explicou que em época de bonança esses recursos não chamam muito a atenção porque a economia vai crescendo e a arrecadação vai suprimindo as demandas, mas, quando a capacidade da economia perde força, se sente o impacto ante ao fato de que as despesas são estáticas, até crescentes, enquanto a arrecadação é dinâmica. Ponderou que se for necessária uma reforma de estruturação do atual sistema

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

tributário seria possível recuperar receita, mas com muito custo, e questionou como se explicaria, por exemplo, àqueles que se esforçaram para formalizar a adesão ao “simples” que agora vão pagar impostos como qualquer outro. Ressaltou que a ampliação da base de pequenas empresas abarcadas pelo “simples nacional” reduziu substancialmente a capacidade de arrecadação do estado, enfatizando que não diz que o “simples” deve acabar mas, somente, considerando que há espaço para buscar novas fontes de receita, como, por exemplo, através da repatriação de recursos de origem lícita não declarados no exterior, reconhecendo, no entanto, se tratar de discussão difícil. Lamentou o baixo aproveitamento por parte dos estados do potencial arrecadatório do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCD, informando que só recentemente, alguns estados aumentaram às alíquotas, a exemplo do Estado do Rio Grande do Sul (8%) e do Estado de Pernambuco (8%), muito pouco se comparado à tributo semelhante nos Estados Unidos, cujo a alíquota é de 50%, fazendo com que os americanos instituíam muitas fundações. Entende que alegar que mexer nos deveres de gastos mínimos constitucionalmente estabelecidos para a educação e para a saúde seria uma violação a cláusula pétrea do federalismo não seria argumento eficiente perante eventual discussão sobre o tema no Supremo Tribunal Federal. Sobre o argumento da proibição do retrocesso, comentou que vai na linha de reconhecer tal proibição e de que eventual afetação de recursos destinados à educação e à saúde reduz a capacidade do estado de prover esses serviços públicos consequentemente prejudicando os respectivos direitos daí oriundos. Ao afirmar que as crises são momentâneas, comentou que o mais importante é que se faça planejamento e que se pudesse dar uma sugestão ao Michel Temer, sugeriria a extinção do Ministério do Planejamento porque no Brasil não se faz planejamento, e que este só foi feito de algum modo na história do país por Juscelino Kubitschek, João Goulart e os militares. Criticou que depois de 88 o planejamento passou a ser feito por intermédio do Plano Plurianual sendo que o planejamento é algo muito maior, nele devendo ser estabelecido grandes objetivos com a programação das respectivas etapas. Afirmou que o objetivo deve ser a luta pela não mutação constitucional sobre o que é essencial, como os valores de proteção a segurança, a saúde, a educação, os direitos sociais, devem ter seu mínimo garantido, não podendo ser desvinculado em nenhuma hipótese. Concluiu dizendo que independentemente de quem estiver na presidência, o importante é seguir firme e convicto na aplicação da Constituição, na concretização de seus princípios centrais e, efetivamente, não admitir reformas que estejam direcionadas a reduzir o campo de eficácia de direitos sociais. **O Presidente** agradeceu as palavras do Dr. Heleno Torres. Ponderou que diante de tantos números expressivos a respeito da renúncia fiscal e da inefetividade das execuções fiscais, se não seria possível adotar medidas hoje já existentes antes de partir para a desvinculação de verbas da educação e da saúde. Registrou algumas presenças e, na sequência, passou a palavra para o **Representante do Ministério da Educação, senhor Wagner Souza**. Após saudar a todos e agradecer o convite, falou de sua formação na área de contabilidade, com especialização em controle e finanças e mestrado em Administração Pública, atuando desde 2005 no setor de orçamentos e finanças do Ministério da Educação (MEC), sendo servidor de carreira (Especialista em Regulação) da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) na área econômica e financeira. Comentou ter achado interessante a fala do Dr. Ingo Sarlet ao expor que em alguns países da Europa, mesmo com mudança de ministros, a equipe técnica dos ministérios é mantida, à semelhança de sua própria experiência, ao ter sido mantido apesar da passagem de sete ministros desde que chegou ao MEC. Após citar que estava

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

acompanhado da Subsecretária de Planejamento e Orçamento do MEC, Iara Ferreira, expôs que a partir da Emenda Constitucional nº 59, que previu a redução anual, a partir de 2009, do percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a educação teve um acréscimo de orçamento, totalizando, ao final de 2011, aproximadamente 12 bilhões e 700 milhões. Apesar disso, levando em conta que o gasto em educação atualmente é de 6,4% do Produto Interno Bruto (PIB), disse considerar improvável que se atinja a meta prevista para o fim do Plano Nacional de Educação (PNE), 10% do PIB. Analisou dados da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) sobre a exploração do “pré-sal” que apontam para um incremento dos recursos para a educação nas esferas federal, estadual e municipal até 2025, mas que, mesmo com esse incremento, não seria possível atingir a meta de investimento de 10% do PIB até o fim do PNE. Mencionou que os valores dispendidos com educação pelo Estado brasileiro foram aumentando até chegar em 116 bilhões, mas que esse acréscimo progressivo não faz muita diferença na relação PIB x Educação, uma vez que a maior parte dos gastos é efetuado por Estados e Municípios (os gastos da União não chegam a um terço do investimento total). Acerca do planejamento, falou do Plano de Ação Articulada (PAR), sistema desenvolvido pelo Ministério da Educação a partir de 2007/2009 em que se exige dos municípios a apresentação de diagnóstico como condição para o recebimento de transferências voluntárias. Disse enxergar uma carência nos Municípios e Estados no que tange a seus gestores públicos. Discorreu sobre a facilidade que o MEC possui para elaborar seu orçamento a partir dos dispositivos constitucionais relativos ao custeio da educação, passando pelo PNE como plano a longo prazo e pelo Plano Plurianual (PPA) como plano a médio prazo. Explicou que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96) estabelece em seu artigo 70 quais são as despesas computadas como de manutenção e desenvolvimento de ensino e em seu artigo 71 quais são as despesas que não podem ser computadas para este fim. Informou que desde de 2009 a União nunca gasta menos de 20% em manutenção e desenvolvimento do ensino, chegando em 2015 a gasto percentual de 22,9%. Afirmou que mesmo com a aplicação de percentual de 22% em manutenção e desenvolvimento do ensino e com as receitas do “pré-sal” não há recursos suficientes para atender o que a Constituição estabelece e, por esse motivo, é necessária a preocupação com a eficiência do gasto. Expôs que o MEC trabalha com três pilares na formulação de seu orçamento: participação social, sustentabilidade e eficiência do gasto público. Comentou estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) publicado em 2008 sob a condução de Marcelo Cortez Neri onde, por meio de dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) chegou-se à conclusão de que cada ano de estudo equivale a um acréscimo de 15% na renda do trabalhador. Falou ter comprovado com sua própria experiência a conclusão do estudo, ao verificar o aumento de sua renda na medida do aumento de seus anos de educação. Refletiu que seria interessante se a sociedade e os governantes entendessem que a renda da população aumenta conforme os anos de estudo e, como consequência, a economia seria afetada positivamente. Mencionou Acórdão do Tribunal de Contas da União no sentido de proibir as faculdades federais de cobrar por mestrado e que é preciso mudar a cultura em relação ao financiamento da educação, tanto pública quanto privada. Tratou como exponencial o crescimento do investimento em educação nos últimos 15 anos e que, apesar dos índices de qualidade terem melhorado modestamente, a inclusão ocorreu quase proporcionalmente ao acréscimo no orçamento, sendo necessário, agora, capacitar os gestores para melhor usar esses

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

recursos. Ponderou achar a transparência fundamental e estar trabalhando para colocar os dados de forma mais tempestiva possível ao público, o qual entende, porém, que não está preparado para analisar esses dados, bem como não possui uma cultura de se preocupar com eles. Lamentou a falta de interesse da população e dos professores de fiscalizarem, por exemplo, os recursos repassados pelo MEC através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que pode ter seus dados de repasse acessados por qualquer pessoa pela internet. Concluiu dizendo que apesar de não ver as pessoas se preocupando em fiscalizar, iniciativas como a do Conselho Nacional do Ministério Público e da academia em tornar a discussão mais transparente irão contribuir para ajudar na eficiência e na melhoria da qualidade dos gastos da educação. Em seguida, **o Presidente** agradeceu a exposição do representante do Ministério da Educação e lembrou da existência da política nacional de autocomposição e que, embora o MP tenha a possibilidade de judicializar quando a educação e a saúde forem negadas é importante aprofundar o diálogo para tentar construir alternativas através de mecanismos extrajudiciais, onde uma solução é quase sempre mais rápida e adequada. Passou, então, a palavra para **o Representante do Fórum Nacional de Saúde do Conselho Nacional do Ministério Público, Gilmar de Assis**. Após saudar a todos, ressaltou a importância do evento para a qualificação dos membros do Ministério Público ali presentes no sentido de uma melhor compreensão do papel do órgão diante dos desafios da crise fiscal e da necessidade de equilíbrio federativo. Elogiou a colocação do professor Heleno Torres a respeito da inoportunidade de se permitir mutação constitucional em tempos de crise e a fala da Dra. Élide Graziane a respeito da necessidade de proteger as garantias fundamentais da forma como foram pensadas no texto constitucional de 1988. Enalteceu a importância das disposições contidas a partir do art. 170 da Constituição Federal, que trata da ordem tributária, baseando-se em princípios informadores em um contexto de universalização da cidadania em conjunto com a atenção dada pelo legislador à saúde, à previdência e à assistência social, e que com essa compreensão é possível que movimentos que tendem a redução de certos direitos sejam considerados inconstitucionais. Falou da relevância da criação da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) ao possibilitar o fortalecimento de ações coordenadas através de projetos conduzidos no âmbito dos grupos de trabalho, sob a presidência do Conselheiro Fábio George. Convidou a academia a ajudar o Ministério Público na busca por uma nova visão, uma nova atuação baseada em alternativas de autocomposição e lembrou que Comitês Executivos instruídos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Fórum Nacional de Saúde do CNMP já se propõem ao papel de buscar a mediação. Tratou as soluções compartilhadas, uma lógica de redes de cooperação, como a melhor forma de enfrentar os problemas complexos do sistema de saúde, humildade institucional consubstanciada no entendimento de que não é a caneta solitária do juiz, do promotor ou do defensor público que resolveram o problema. Citou experiência de Minas Gerais onde há um planejamento estratégico de visão bial denominado “mediação sanitária” que se baseia no tripé: saúde, educação e cidadania, adotando a máxima de que mais importante do que a responsabilização sem a solução dos problemas é a solução dos problemas mediante a responsabilização solidária. Sugeriu a reflexão no âmbito da CDDF acerca do desenvolvimento de projeto para incentivar a autocomposição por intermédio de ações coordenadas do Ministério Público, com o objetivo de encontrar soluções imediatas para problemas complexos. Ressaltou sua experiência com a mediação em Minas Gerais e a interação com o juiz, o promotor, o defensor público a

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Confederação Nacional de Municípios, a Associação Mineira de Municípios, o Tribunal de Contas, a Assembleia Legislativa, o Conselho Regional de Medicina, entre outros atores e órgãos institucionais na busca por uma solução mediada para o problema complexo apresentado. Expressou seu contentamento com a credibilidade alcançada pela mediação sanitária em Minas Gerais, uma vez que está sendo provocada até mesmo pelo Secretário de Estado e pelo Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS), e, tendo o Ministério Público como um dos protagonistas, acaba por evitar a judicialização, logo, por conseguinte, também fomenta o planejamento regional. Argumentou que o planejamento regional deve ser fomentado, induzido, dentro do binômio: necessidades coletivas x disponibilidade financeira e orçamentária, sendo importante que o Conselho Nacional de Saúde, o controle social, a sociedade, diga o que se quer da saúde dentro desse binômio. Finalizou sua fala enaltecendo a iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público em promover a audiência pública como instrumento informador, qualificador do Ministério público e de articulação interinstitucional. **o Presidente**, após agradecer as considerações do Dr. Gilmar de Assis, transferiu a palavra para a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes**. Após agradecer aos presentes, iniciou sua fala com uma reflexão sobre a estrutura do Conselho Nacional do Ministério Público que hoje possui uma Comissão dos Direitos Fundamentais - CDDF. Ressaltou a importância do trabalho da CDDF, entre eles, o de se buscar, através da presente audiência pública, a preservação do mínimo existencial para toda a população. Disse ficar feliz por estarem todos engajados no estudo para superar os problemas tratados na audiência, no entanto, frisa ser angustiante ter ainda de falar sobre a garantia do mínimo dos pisos, pois o Brasil já deveria estar numa fase mais avançada, com a construção de um sistema de educação, através de uma articulação federativa e com metas objetivas. Criticou o antigo Plano Nacional de Educação dizendo que foi um fracasso e por isso a necessidade de avanço. Externou a necessidade de se cumprir o atual Plano Nacional de Educação, especialmente no que se refere ao artigo 10, que vincula os orçamentos ao cumprimento dessas metas e por isso a importância de se ter a garantia desses mínimos constitucionalmente definida. Trouxe que essa opção dada pelo constituinte originário não foi por acaso, pois se pretendia o avanço numa construção de sociedade onde a cidadania pudesse ser exercida. Cidadania com acesso aos serviços públicos, sem cidades ou sociedades desiguais. Defendeu que a área que pode fragilizar os muros da desigualdade é a educação, e que, para se ter acesso, é necessário saúde de qualidade. Outrossim, ressaltou mais uma vez que se deve ter um sistema, que cumpra não só o que já fora exposto, mas também que vede o retrocesso, olhando para trás para não retroagir e também se preocupando em dar à sociedade um futuro de qualidade, de acesso e efetivação da sua cidadania. No que tange à educação, citou os artigos 206, inciso IV e 208, inciso I, da Constituição Federal que preveem a gratuidade para o ensino básico (ensino infantil até o ensino médio), defendendo que tal dispositivo deve ser cumprido, não valendo dizer, ainda, que tal instrumento falhou, até mesmo porque a Carta Magna atual só tem 28 anos de existência. Continua citando a necessidade de se tentar executar primeiro o que está normatizado na Constituição. Falou também da necessidade de se avançar na questão da transparência na educação, defendendo ser através do acesso ao conhecimento que as pessoas conseguirão fazer a leitura dos dados disponíveis. Externou que a Comissão Permanente de Educação (COPEUC) e também o Ministério Público Federal já vêm trabalhando nessa frente, buscando um acesso indistinto de todas essas informações de forma rica. Citou que o



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

GT Educação tem o propósito de após a audiência buscar uma atuação resolutiva do Ministério Público, através de uma Recomendação que passará pelo Plenário do CNMP, com os dados obtidos pela referida audiência. Encerrou solicitando e estimulando as contribuições dos presentes no evento. **O Presidente** agradeceu as palavras da Dra. Bianca e passou a voz, para considerações finais, à **Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Élide Graziane Pinto**. Ressaltou a necessidade do Ministério Público brasileiro defender, no que tange aos deveres de gasto constitucional, a educação e a saúde em conjunto. Sobre a saúde, disse que seu custeio tem sido muito frágil, errático, desde a Constituição de 1988 e que quanto a educação, disse que a fragilidade se revela, inclusive, na incapacidade da União de exercer sua função supletiva, sua função de equalização das desigualdades educacionais. Disse estar feliz ao ouvir a colega Bianca, com o apoio do Conselheiro Fábio George, que o Conselho pretende debater orientações detalhadas para que todos os 12 mil membros do Ministério Público brasileiro, consigam investigar, seja na esfera do patrimônio, seja nas esferas da educação e da saúde, se os pisos condicionais têm sido cumpridos adequadamente. Afirmou que o Orçamento Público tem que cumprir várias finalidades, não podendo saúde e educação serem adiadas. Finalizou sua fala ao dizer que compreender que há uma preferência condicional tanto para criança e adolescente, quanto para saúde e educação, é um ponto de partida belíssimo e que a Audiência Pública se realiza oportunamente, tendo em vista que está no Senado para votação a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 143/2015 para extensão da DRU. Após agradecer a expositora **o Presidente** reforçou que a Audiência Pública é um ponto de partida e que já há uma agenda com a Confederação Nacional dos Municípios para discutir, em parceria com o Ministério Público e gestores, o assunto. Ao comentar que recentemente participou de um encontro nacional de prefeitos, disse que o Ministério Público brasileiro não pode ter preconceito em dialogar com os gestores, pois muitos deles são éticos e realmente querem aplicar os recursos de forma correta e os gestores, por sua vez, não podem ter a visão de que todos os membros acham que são os donos da razão. Em seguida, passou a fala para o primeiro inscrito, o **Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo Cleto Vinícius Pedreira Pedrollo**. Iniciou sua manifestação cumprimentando o Conselheiro Fábio George pela iniciativa do evento. Após cumprimentar os presentes, reforçou a importância não só do debate teórico mas, também, de se tomar medidas articuladas, no sentido de prevenção de um futuro negro, no sentido de se articular junto ao Legislativo, medidas a evitar o retrocesso social, já que há uma vinculação de receitas que criou um parâmetro objetivo de um mínimo existencial que efetivamente teve resultado. Mencionou que a doutrina que trata do financiamento cita que após a Emenda Constitucional 29/2000 houve investimentos 70% maiores na saúde e na educação, demonstrando que a vinculação de receitas alcança resultados objetivos. Comentou exemplos de mediação prévia como a iniciativa bem sucedida do Conselho Nacional dos Procuradores Gerais em abrir espaço para diálogo com o Senador responsável pelo Projeto de Lei que visa regulamentar a investigação realizada através do inquérito civil. Concluiu sua intervenção reforçando a necessidade de se fazer uma mediação preventiva para evitar danos futuros pois, se a questão das vinculações e patamares mínimos de gastos afetos à educação e à saúde for a julgamento no Supremo Tribunal Federal, o resultado é imprevisível e a discussão será tensa. Ato contínuo, **o Presidente** passou a palavra para o **representante do Conselho Nacional de Educação Moacir Feitosa**. Após cumprimentar a todos, inaugurou sua fala mencionando que procura mobilizar o Conselho

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nacional de Educação para trabalhar efetivamente na questão da PEC 143. Relembrou que existem 4 vinculações importantes no texto constitucional: a primeira se refere o art. 212 da Constituição Federal que, pelos dados que possui, só responde a 3,83% do financiamento da educação do Brasil; a segunda é o Salário Educação, que responde por mais 0,37% do financiamento brasileiro em educação; a terceira consiste na meta 20 (vinte) do Plano Nacional de Educação – PNE, que estabelece como objetivo para o decênio da vigência da Lei que instituiu o PNE o investimento público em educação pública de 10% do PIB brasileiro, criticando a ausência de discussão sobre as fontes que irão viabilizar a referida meta e; a quarta vinculação diz respeito à aquela constante da Lei da Partilha dos Resultados do Pré-Sal, do Petróleo e do Gás. Entende não haver recursos suficientes para a educação, mas que, a partir de 2006, os recursos cresceram para todas as modalidades de ensino, tanto na Educação Infantil, como no Ensino Fundamental e Médio e, também, cresceram no Ensino Superior, chegando-se a ter valores relativamente elevados para o custeio da Educação Básica, apesar de não ter sido alcançado o valor aluno/ano ideal na comparação com outros países da América Latina, inclusive a Argentina. Criticou manifestações que atribuem todo problema da economia às vinculações feitas para a educação e para a saúde, citando que no caso da educação, onde milita, se não fossem as vinculações o Brasil estaria em uma situação muito parecida com a de países da África. Explanou novamente sobre a insuficiência de previsão de custeio para o cumprimento da meta 20 do PNE, estimando que hoje está previsto, no máximo, incluindo futuros recursos do pré-sal, apenas 6%, devendo haver uma cobrança para conseguir pelo menos outros 4% para viabilizar o cumprimento da referida meta. Estimou que para atender o quesito custo/aluno/qualidade, baseado nos valores investidos por países da OCDE, seria preciso um investimento da ordem de 20% do PIB, o que reconheceu ser inviável. Informou que o Conselho Nacional de Educação está elaborando um estudo, com a consultoria do especialista na área de financiamento da educação, Nelson Amaral, que resultará na demonstração de toda memória de cálculo do financiamento da educação brasileira, com comparativos interessantes, abordando, ainda, a questão da renúncia fiscal. Enfatizou que o grande problema do Brasil é a questão educacional, sendo necessário, também, uma preocupação com a escolarização, para permitir aos jovens que chegam nas universidades a oportunidade de fazer pesquisa básica. Finalizou ao dizer que no Brasil, quando há crescimento econômico, a tendência é a educação ficar de fora, a exemplo do ocorrido nos governos militares que, à exceção do Segundo Plano de Desenvolvimento do governo Geisel, não a privilegiaram. Em seguida, **o Presidente** passou a palavra para a **Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Geras e integrante do GT8 (educação) da CDDF/CNMP Maria Elmira Evangelina do Amaral Dick**. Após cumprimentar a todos, comentou que atualmente coordena a Comissão Nacional de Defesa da Educação do Grupo Nacional de Direitos Humanos (COPEPUC) onde há duas metas permanentes: a educação infantil e os gastos mínimos em educação conforme o art. 212 da Constituição Federal. Afirmou que o financiamento está intrinsecamente atrelado à questão do déficit de vagas, da quantidade, e da qualidade do ensino. Mencionou seminário realizado em Minas Gerais sobre a qualidade da educação, com participação da Dra. Élide. Referenciando palavras da Conselheira Malvina Tania do Conselho Nacional de Educação, ressaltou a importância de analisar a democratização do acesso ao ensino, conforme arts. 206, I e 208 da CF/88, a permanência do estudante da escola, os processos de avaliação, as condições de participação e aprendizagem. Pontuou que a avaliação envolve muito mais do que medição de

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

conhecimento, devendo ser analisadas, também, outras metas como: infraestrutura, planos de cargos e carreiras e o pagamento do piso nacional para os profissionais da educação, reforçando que cabe ao Ministério Público verificar o pagamento do piso constitucional, por não se tratar de mera pretensão remuneratória de determinada categoria e, sim, princípio constitucional do ensino. Referiu-se ao Plano Nacional da Educação como marco legal e constitucional para a educação de qualidade e, por isso, e por sua concepção democrática, não é possível abrir mão de seus dispositivos. Comentou que em Belo Horizonte foi levado o professor Jamil Cury, que está em interlocução com o MEC para discutir o Sistema Nacional de Educação, para participar das discussões para uma melhor condição de educação para todas as crianças e adolescentes, sendo a questão do corte etário um dos pontos mais polêmicos. Citou que determinado termo de cooperação entre o MEC e o Ministério Público nacional está em processo de renovação. Lembrou que a educação é emancipadora, humanista e não mais elitista, relacionou períodos sem vinculação a períodos autoritários, além de ter citado que alguns países mantêm a vinculação e que em outros não é preciso porque o gestor já tem clara a necessidade de aplicar em educação de qualidade. Ao final, narrou que a COPEDUC se preocupa com a questão da transparência, já tendo ido com alguns colegas pugnar pela não existência de senha em portais da área da educação, bem como referiu-se a TAC feito com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) junto à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) para propiciar a abertura de dados. Logo após agradecer as palavras da Dra. Maria Elmira, **o Presidente** mencionou que a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP possui 10 áreas de atuação e que, recentemente, foi desenvolvida iniciativa no sentido de integrar os 30 Ministérios Públicos do país para combater a corrupção através de ações estruturantes e preventivas. Expôs, ainda, que um dos sonhos da Comissão é buscar a parceria do Ministério da Educação e da Saúde para, em aliança com as entidades de controle social, que já compõe uma rede de 500 ONGs no país, ensinar a essas entidades sobre como fiscalizar a aplicação dos recursos da Saúde e da Educação. Passou, então, a palavra para **o Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo Heleno Torres**. Informou aos presentes que no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foi instituído grupo de extensão cujo o objetivo é não só estudar o Plano Nacional de Educação, mas, também, criar condições de viabilização jurídica do PNE em si e do controle sobre o instrumento. Ressaltou que a iniciativa é fundamental para melhorar o diálogo entre o Ministério Público e que a atuação deve ser não só voltada para o fortalecimento do PNE mas, ainda, para o controle do financiamento da educação. Argumentou que o estabelecimento constitucional dos “mínimos” para educação e para saúde constitui trava que o direito impõe à decisão política na formulação dos orçamentos públicos. Lamentou que no momento em que se estava avançando na destinação de recursos de *royalties* do petróleo para educação, o país entra em um momento triste de sua história, coincidindo com problemas de corrupção e com uma nova disputa política sobre o Pré-Sal, agora dirigida à privatização. Expôs que a decisão sobre a destinação dos recursos do petróleo é dos políticos, devendo, no entanto, ser submetida a um controle jurídico intenso. Comentou que é uma raridade ver algum economista desfavorável à desvinculação de receitas, não podendo ser ignorado, porém, que há uma Constituição no meio dessa pretensão, sendo preciso defendê-la. Encerrou sua intervenção ao pugnar por uma maior atenção à disciplina de Direito Financeiro nos concursos públicos. Na sequência, **o Presidente**, após lembrança do Dr. Gilmar de Assis, disse que um dos artigos de futura

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

proposta de recomendação no âmbito do CNMP, diz respeito à inclusão do Direito Financeiro como matéria obrigatória nos concursos do Ministério Público. Passou, então, a palavra para **Subprocuradora do Ministério Público de Contas do Pará Deíla Barbosa Maia**. Após saudar a todos, relatou seu ingresso no Ministério Público de Contas em setembro de 2015, sua experiência anterior como auditora médica de planos de saúde e do Sistema Único de Saúde (SUS), sua formação tanto em medicina como em direito, bem como sentir falta de uma sistematização na área de fiscalização ante à existência de muitas normas na área de Saúde e Educação, orçamento complexo, várias fontes de custeio e etc. Falou de trabalho em conjunto com a Dra. Élide para elaborar uma espécie de cartilha para tentar simplificar a complexidade dos temas que envolvem a fiscalização de recursos, podendo ser instrumento de auxílio para o próprio gestor, muitas vezes bem intencionado, contudo, sem conhecimento. Explicou que no Pará têm-se muitos municípios pequenos, que mal têm acesso à internet, fazendo da transparência um problema sério no Estado que é, por sua vez, o terceiro pior do país nesse aspecto, dificultando, mas não impedindo, a atividade fiscalizatória. Encerrou sua exposição realçando a importância de soluções compartilhadas com quem está na ponta operando, com os gestores, e de se ter uma visão multidisciplinar tanto na saúde quanto na educação. Em seguida, a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes**, em substituição ao Presidente da audiência que precisou se ausentar, passou a palavra para o **Professor de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação e do Bacharelado de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC Salomão Ximenes**. Após cumprimentar a todos, deu início aos seus comentários afirmando que milita a muito tempo em defesa do direito à educação, em especial da educação básica. Disse estar representando, também, o Centro de Estudos de Educação e Sociedade, organização de 1979 que publica uma das revistas mais importantes no campo educacional, a revista “Educação e Sociedade”, e a Associação de Pesquisadores em Financiamento na Educação (FINEDUCA). Em relação à FINEDUCA, colocou-a à disposição tanto do GT-8(Educação) da CDDF/CNMP como da Comissão em si. Pugnou pela atenção ao *caput* do art. 220 da Constituição Federal e ao Salário Educação. Alertou os presentes sobre o risco da DRU, na forma como está sendo aprovada no Senado, e a concessão de mecanismo semelhante aos demais entes federativos, significarem uma perda imediata de recurso, devendo-se ter especial atenção para as vinculações especiais que acontecem nos Estados e Municípios, a exemplo de vinculações à Universidades, hoje existentes nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Citou, ainda, o exemplo do Estado do Ceará, que vincula o ICMS a determinados resultados de regiões municipais e afirmou que até a retirada da educação do âmbito de abrangência da DRU em 2011, deixaram de ser aplicados mais de R\$ 100 bilhões em educação. Sugeriu que eventual recomendação a respeito dos temas tratados na audiência passe por algum mecanismo de consulta pública para possibilitar a contribuição de organizações da sociedade civil e do campo acadêmico. Expôs sua preocupação com a implementação do piso nacional do magistério no sentido de provocar um achatamento salarial, tornando a carreira não atrativa para permanência dos profissionais. Disse estar preocupado, ainda, com a meta 17 do Plano Nacional de Educação que fala em equiparação salarial com demais profissionais com igual formação, o que exigiria uma regulamentação muito além do piso. Por fim, defendeu a implementação urgente de instrumento de aferição baseado na relação custo-aluno/qualidade. Na sequência, a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de**

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**Moraes**, passou a palavra para o **Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS**. Após saudar a todos, apontou que desde a Constituição de 1988 o Ministério da Saúde vem transferindo responsabilidades para os gestores municipais, desacompanhada, porém, de transferências de recursos financeiros proporcionais. Aduziu que em 1993 o Ministério da Saúde era responsável por 72% de todos os serviços, ações e serviços públicos de saúde e os municípios por 16%. Em 2015 a participação do Ministério da Saúde havia sido reduzida para 42%, enquanto a dos municípios foi elevada para 31%. Citou que os municípios investiram em saúde no ano de 2015 8 pontos percentuais acima do mínimo constitucional que é de 15 %, totalizando valores da ordem de 24 bilhões. A respeito dos Estados, disse terem aplicado 6 bilhões além do mínimo, com percentuais entre 13% e 15%, sendo que o percentual mínimo é de 12%, porém, muitos estão contabilizando aplicações que não são ações e serviços públicos de saúde, como, por exemplo, ações ligadas a saneamento. Já no que tange a União, disse que trata o piso como se fosse o teto, aplicando insuficientemente em ações de serviço público de saúde, correndo-se o risco de perda de controle em um cenário de queda da recente corrente líquida, elevação gradativa do contingenciamento e aumento de recursos ficando em restos a pagar. Comentou que a Emenda Constitucional 86/2015 alterou a forma de cálculo para aplicação de recursos em saúde, configurando duro golpe para a área. Alertou para o fato da União ter aplicado 14,8 % de sua receita corrente líquida em saúde no ano de 2015, valor que será reduzido neste ano para 13,2% em virtude da EC 86/2015, representando menos 12 bilhões para a saúde. Falou do intenso trabalho realizado pelo CONASEMS junto ao Congresso Nacional para acompanhar projetos legislativos de interesse da saúde. Referiu-se à nota técnica assinada pelo CONASEMS, e mencionou iniciativa da entidade em parceria com a Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde para ajuizar ação com o objetivo de compelir o Tesouro Nacional a repassar parcela devida aos Estados e aos Municípios. Ao citar problemas de custeio, pugnou para uma ação urgente, pois, se tudo permanecer como está, os municípios não irão receber recursos relativos a serviços de alta e média complexidade. Finalizou afirmando que ter R\$ 2,90 habitante/dia para a saúde, desde atenção básica até a alta complexidade, não é problema de gestão, é falta de dinheiro. Logo em seguida, a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes**, passou a palavra para o **Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul Ingo Sarlet**, para considerações finais. Após agradecer o convite e pedir desculpas por ter de se ausentar mais cedo, concordou com o professor Heleno Torres a respeito de não se dever mudar a constituição em tempos de crise, em que pese a constituição não prever isso expressamente, devendo haver uma autocontenção do Congresso. Sobre a Emenda Constitucional 86, lembrou que pode ser questionada quanto a sua constitucionalidade no STF, tendo o Brasil um leque inigualável no direito comparado de legitimados ativos para provocar a Suprema Corte em relação à matéria tão delicada. Concordou com o presidente do CONASEMS que com cerca R\$ 2,00 habitante/dia não se faz nada na saúde, mas reafirmou existirem, sim, problemas de gestão a serem enfrentados. Após agradecer a participação do Dr. Ingo Sarlet, a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes**, passou a palavra para a **Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba Sheyla Barreto Braga de Queiroz**. Começou sua fala elogiando a iniciativa da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais e cumprimentando todos os presentes. Aludiu à valioso



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

instrumento do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) para aqueles da área da Educação, o IDG-PB. Trata-se de ferramenta que contém índices de desempenho dos gastos públicos em uma linguagem amigável, disponível no portal do Tribunal: [www.tcepb.gov.br](http://www.tcepb.gov.br). Ao apontar o Estado da Paraíba como um dos melhores em divulgação de dados públicos conforme últimas medições da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério Público Federal, informou aos membros do ministério público estadual o livre acesso a todos os dados coletados em sede de processos, sejam eletrônicos ou físicos. Constatou que não se vê “super” demanda ou judicialização na educação como se vê na saúde, sendo um ponto a ser pensado, assim como o direito fundamental à educação reclama um tratamento judicial compatível com a sua envergadura e a sua relevância. Sugeriu atenção não apenas sobre a questão normatizada da aplicação ou não de determinados percentuais ou pisos, mas na qualidade e na eficiência da alocação de recursos, inclusive à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sugeriu, também, uma parceria permanente, uma espécie de Fórum que integre o Fórum Nacional de Saúde, as Comissões Inter Poderes, a CDDF/CNMP, a Defensoria Pública, os Tribunais de Contas, entre outros. Ao final, relatou não gostar muito de piso para a educação e para a saúde, porque dá a ideia de ficar sempre no chão. Em seguida, a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes**, passou a palavra para o **Representante da Confederação Nacional dos Municípios José Antônio Vasconcelos**. Após cumprimentar a todos, reforçou que o grande problema da educação e da saúde é, de fato, o subfinanciamento. Criticou o Governo Federal por ter criado vários programas para os municípios sem dar contrapartida suficiente para mantê-los. Citou o exemplo do Programa Saúde da Família - PSF, em que o Governo Federal repassa apenas R\$ 10.700,00 (dez mil e setecentos reais), sendo que os municípios gastam cerca de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) por equipe, e o exemplo do SAMU, com gastos federais de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e municipais de cerca de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais). Citou, ainda, o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB, para o qual a União contribui com apenas 10%, enquanto Estados e Municípios contribuem com 90%. Expôs a situação dos programas sociais, que além de defasados, estão com os repasses aos municípios atrasados. Mencionou a luta para que o Governo Federal reajuste, ao menos pelo valor da inflação anual, os valores dos repasses, lamentando que os valores insuficientes e os atrasos nas transferências voluntárias dificultam o pagamento do piso nacional do magistério. Trouxe a informação de que nos anos 80, 90, os municípios participavam de 22,5% do bolo tributário nacional, tendo essa participação diminuído para 16,5%, apesar de as obrigações serem bem maiores atualmente. Ao final, relatou alguns dados para pugnar por um pacto federativo mais justo, pois entende que o modelo atual é perverso com os municípios. Na sequência, a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes**, passou a palavra para a **Representante do Hospital Martagão Gesteira, Rosina Carvalho**. Após saudar a todos, informou estar representando instituição filantrópica com 93 anos de existência: a Liga Álvaro Bahia contra a Mortalidade Infantil, cuja a principal unidade é o Hospital Pediátrico Martagão Gesteira. Retratou as dificuldades vivenciadas pelas instituições filantrópicas que exercem a função de promover a saúde da população e que dependem do financiamento estatal para funcionarem, caso do Hospital que representa. Passou aos presentes informações pertinentes ao tema da audiência, tais como: o fechamento de 42 hospitais e Santas Casas de Misericórdia nos últimos 10 anos

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

na Bahia; a dificuldade dos prestadores de serviço na área da saúde que, conquanto tenham por lei assegurado o equilíbrio econômico financeiro do contrato com a Administração Pública, sofrem com reajustes bem a baixo dos índices inflacionários dos últimos 25 anos; a dificuldade de conseguir financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; entre outras. Listou vários serviços relevantes prestados pelo Hospital que estão sendo prejudicados pela falta de recursos, entre eles cirurgia de coluna, ampliação do serviço de desospitalização e hemodiálise. Ao final da exposição, lamentou a necessidade de realizar 73 demissões no ano passado para equilibrar as contas, afirmando não ser possível continuar com atual quadro de subfinanciamento e atraso de repasse de recursos. Ato contínuo, a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes**, passou a palavra para a **Representante das Obras Sociais Irmã Dulce, Maria Rita Pontes**. Após cumprimentar a todos, informou que as Obras Sociais Irmã Dulce é considerada pelo Ministério da Saúde uma das maiores instituições filantrópicas sem fins lucrativos 100% SUS do norte e nordeste do país. Possui 1.005 leitos, realizando, em 2015, mais de 2 milhões de atendimentos ambulatoriais; mais de 9000 cirurgias; e, 16 mil internamentos, além de assistir à uma ampla parcela da população carente do Estado da Bahia, incluindo crianças, bebês com microcefalia, idosos, pessoas com deficiências, usuários de drogas, com cerca de 2.595 profissionais celetistas e um corpo clínico formado por 337 médicos e 125 voluntários. Relatou déficit operacional de 12 milhões em razão do subfinanciamento do SUS, principal fonte de receita da instituição. Afirmou que em tempos de crise os hospitais 100% SUS são duplamente penalizados, ante a diminuição dos recursos financeiros e o aumento da demanda. Solicitou ao Ministério Público auxílio para garantir a regularidade do pagamento dos contratos firmados com a Administração Pública, com especial atenção à Portaria nº 2.617 de 1 de novembro de 2013 do Ministério da Saúde, que estabelece prazo de cinco dias úteis para o pagamento de serviços prestados ao SUS. Concluiu sua fala ao afirmar que a medida poderia evitar o colapso eminente das instituições 100% SUS, e, conseqüentemente, a completa desassistência da população carente. Logo em seguida, a **Representante do Grupo de Trabalho de Educação do Conselho Nacional do Ministério Público Bianca Mota de Moraes** informou o retorno do Conselheiro Fábio George à presidência da audiência e passou a palavra para o **Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo Heleno Torres** para considerações finais. Ressaltou a importância do avanço para uma Lei de Responsabilidade, tanto da educação quanto na saúde, pois ela imporá ao gestor não só a preocupação com a coerência das ações políticas nacional, estadual e municipal, mas, também, com a probidade na execução dessas políticas. Avaliou a Lei 4320/64 com um grave problema do Direito Financeiro, pois é uma lei muito antiga e trata as contas públicas de uma forma muito aquém da desejada. Enalteceu a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer a necessidade de um maior cuidado nos orçamentos e nos demonstrativos de balanço de contas públicas. Reforçou a importância de aproveitar o momento nacional atual, no qual as contas públicas estão em evidência em virtude do processo de *impeachment*. Criticou a forma negligente como as contas públicas sempre foram tratadas no Brasil, citando o exemplo do Estado de São Paulo que, apesar de sua população e PIB, possui apenas 9 representantes do Ministério Público de Contas, bem como a inércia do Congresso Nacional em julgar as contas dos presidentes desde a Constituição Federal de 1988. Destacou que os padrões de moralidade mudaram no mundo todo, não sendo mais tolerados paraísos fiscais, contas bancárias ocultas, evidências de corrupção e etc. Questionou a ausência de fiscalização sobre o Poder

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Legislativo por parte das instituições de controle como o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Encerrou sua participação ao agradecer o convite e destacar que espera que o orçamento público e aplicabilidade de recursos públicos, especialmente para os direitos sociais, tenha dias melhores. Depois de agradecer a participação do professor Heleno Torres no evento, **o Presidente** passou a palavra para o **Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul Martin Schulze**. Após cumprimentar a todos, agradeceu a oportunidade para explanar sobre a experiência do Rio Grande do Sul. Referiu-se há alguns dos temas tratados até o momento na audiência: as dificuldades dos municípios, o fato de que o problema nem sempre é governança mas falta de dinheiro, a questão da solidariedade e da subsidiariedade como uma grande preocupação do Poder Judiciário, entre outros. Citou que quando o Conselho Nacional de Justiça – CNJ instaurou o Fórum Nacional Judiciário para a Saúde, o Rio Grande do Sul detinha metade do estoque de processos sobre saúde no país, tendo sido realizado um seminário à época, oportunidade em que a Procuradoria-Geral do Estado, com suporte da Fundação Ford, apresentou levantamento apontando que metade das ações ajuizadas eram problemas de gestão e a outra metade abrangia situações em que, a princípio, o Estado não seria obrigado a arcar com o atendimento de saúde pedido, porém, havia decisão liminar nesse sentido. Segundo a pesquisa, 99% dos pedidos de liminar eram concedidos. Na ocasião, também foi apresentado levantamento pelos planos de saúde a respeito da máfia de órteses e próteses. Comentou que, diante do panorama, adotou-se ação inspirada no trabalho do Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul Rodrigo Schoeller de Moraes, denominada “Ação de Planejamento e Gestão Sistêmica”. A iniciativa reuniu 18 instituições do Sistema de Justiça e do Sistema de Saúde e elaborou ferramenta que consistia no estabelecimento de uma rede de diálogo sistemático como foco específico, primeiro na questão do medicamento, depois ampliado para a questão da saúde. Ao elogiar a ferramenta como forma de agilizar e identificar problemas, contribuindo para a abordagem do orçamento, citou o exemplo da máfia das órteses e próteses, em que o diálogo entre as instituições motivou os Planos de Saúde a começarem a descredenciar os médicos envolvidos e ameaçar de descredenciamento os hospitais que os atendessem. Houve também, através do diálogo, a mudança de atitude da Defensoria Pública, substituindo uma postura demandista da instituição por uma postura de incentivo à resolução dos conflitos através da mediação prévia. Contou aos presentes que as instituições à frente da Ação de Planejamento e Gestão Sistêmica entregaram todo o material que possuíam para o Ministério Público e para a imprensa, gerando como resultado a instauração de duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), a nível nacional e estadual, e praticamente o fim das ações contra os planos de saúde e contra Estado do Rio Grande do Sul a respeito das órteses e próteses. Mencionou mais alguns exemplos de sucesso da iniciativa para demonstrar que é possível resolver muitos dos problemas da saúde através de uma melhor gestão, mesmo em um cenário de falta de recursos. Falou de Termo de Cooperação a ser firmado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o TJRS e o TRF da região no sentido de prestigiar ações de planejamento e gestão sistêmica e finalizou sua fala ressaltando a importância do trabalho em rede entre as instituições. Posteriormente, **o Presidente** passou a palavra para a **Representante da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANDEd – UFPR Andrea Gouveia**. Iniciou sua intervenção agradecendo o convite para participar da audiência pública. Registrou que representa uma associação com três mil sócios, professores de pesquisa de pós-graduação em educação, além de 145 programas de pós-graduação em

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

educação, entre programas acadêmicos e mestrados profissionais. Afirmou ser fundamental que a ação de fiscalização do uso dos recursos públicos se dê considerando a ideia de gratuidade nos estabelecimentos oficiais, levando-se em conta a ideia de sentido público do conjunto do sistema de educação. Previu problemas com eventual cobrança de taxas, seja na educação básica seja nos cursos de especialização das universidades federais. Enalteceu a pertinência do princípio constitucional da vinculação de recursos, pois tem possibilitado uma estabilidade relativa de investimento em educação. Trouxe dado de pesquisa que tem aparecido reiteradamente nos grupos de estudo da associação, no sentido de expor a dificuldade de Estados e Municípios no cumprimento da vinculação prevista no art. 212 da CF/88. Pugnou pela melhoria do acesso nos portais de transparência, ao comentar a dificuldade de enxergar os gastos com educação de jovens e adultos, educação especial, creche e pré-escola, o que impossibilita acompanhar o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação. Questionou a pertinência de alguns gastos na educação como o processo de expansão de compra de sistemas privados de educação, sobrepondo gastos com livros didáticos, entre outros. Terminou sua exposição dizendo poder contribuir com algumas orientações, na medida que o Ministério Público eventualmente coloque essas questões sob consulta pública. Após, **o Presidente** reafirmou que a intenção é colocar os assuntos em consulta, para que todos possam participar, lembrando que o Fórum Nacional de Combate à Corrupção possui dois eixos cujo o objetivo é integrar os MP's em uma ação conjunta, projetos educacionais contra a corrupção e campanhas nacionais de conscientização contra corrupção. Transferiu, então, a palavra para o **Representante do Conselho Nacional de Saúde Wanderley Gomes da Silva**. Após saudar a todos, comentou que sua exposição será focada no subfinanciamento da saúde pública brasileira. Trouxe dados oficiais com a informação de que no ano 2014 foram gastos R\$ 448.100.000.000,00 (quatrocentos e quarenta e oito bilhões e cem milhões reais) em saúde pública no Brasil, sendo R\$ 216.200.000.000,00 (duzentos e dezesseis bilhões e duzentos milhões de reais) pelo setor público (48,3%) e 231.000.000.000,00 (duzentos e trinta e um bilhões pela iniciativa privada) pela iniciativa privada (51,7%). Demonstrou posição contrária à eventual privatização do SUS, sob pena de interferência direta na qualidade do serviço prestado à população e precarização das condições de trabalho dos profissionais da saúde pública. Registrou que os gastos do setor público em saúde estão divididos entre os entes federativos da seguinte forma: 91 bilhões a União (1,7% do PIB), 57 bilhões os Estados (1% do PIB) e 67 bilhões os Municípios (1,2% do PIB). Afirmou que, proporcionalmente, quem mais investe em saúde pública no Brasil são os Municípios. Mostrou-se preocupado com o total gasto pelo setor público em saúde comparado com o gasto de outros países como a China (6,2% do seu PIB, sendo 55% público e 44% privado); como o Canadá (70% público, 29% privado) e; como a União Europeia (10,2% do PIB, sendo 77% público e 23% privado). Explicou a atual sistemática legal de previsão de gastos para a saúde com base no disposto pela Emenda Constitucional 86/2015 e criticou o fato do investimento do Brasil em saúde (1,7% do PIB) estar muito abaixo do parâmetro mínimo internacional para países com sistemas públicos de saúde com acesso universal (7% do PIB). Demonstrou a defasagem percentual da previsão de gastos em educação entre a regra atual, EC 86/2015, e a contida na PEC 01/2015. Pugnou por uma maior participação federal nos gastos em saúde que correspondem a 1,7% do PIB desde 2000, estrangulando, de certa forma, Estados e Municípios. Expôs a necessidade de aumento das equipes de Saúde de Família, hoje, apenas 34 mil equipes multiprofissionais funcionando amplamente no território nacional. Discordou da tese de que o

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

grande o problema na Saúde Pública seja de gestão, enfatizando se tratar, na realidade, de falta de investimento financeiro. Destacou três pontos importantes na visão do Conselho Nacional de Saúde: a premência de apresentar fontes de receita para a saúde, como CPMF própria para o setor e/ou como a taxa sobre as grandes fortunas do Brasil, assim entendidas aquelas acima de 50/60 milhões, o que geraria algo em torno de 12 bilhões de acréscimo mensal do investimento na saúde pública; a revisão da atual política econômica que está provocando recessão e desemprego, inclusive com a eliminação do contingenciamento orçamentário, limitador da execução dos gastos sociais e; o combate a qualquer redução no orçamento do Ministério da Saúde nos próximos anos, através do acompanhamento da tramitação das Leis orçamentárias para impedir o desrespeito ao princípio da vedação ao retrocesso. Finalizou sua participação lendo trecho de manifesto em defesa do SUS. Ato contínuo, **o Presidente** cedeu a palavra para o **Membro Colaborador integrante do Fórum Nacional de Saúde da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP Maurício Pessutto**. Após cumprimentar a todos e elogiar a iniciativa do CNMP na realização do evento, comentou sobre os Comitês Estaduais do Fórum Nacional de Saúde do CNJ, que dão oportunidade de congregarem as instituições em uma rede interinstitucional. Enalteceu o caráter de direito fundamental da educação e da saúde no Brasil e a vontade do constituinte de lhes atribuir condição especial ao determinar reserva de recurso específico para seu custeio. Refletiu sobre os pisos constitucionais para Saúde e Educação, no sentido de considerá-los não como um entrave para o gestor, uma medida que retira flexibilidade do orçamento, mas, sim, um facilitador do cumprimento do dever institucional do gestor, tendo em vista que os recursos já se encontram reservados, sem deixar de reconhecer que a atividade de gestão implica em uma série de dificuldades. Colocou a Constituição Federal como norte para os operadores do direito e para a sociedade em momentos de crise e em momentos de bonança, considerando ser difícil não verificar um retrocesso caso haja redução da estrutura constitucional estabelecida. Atribuiu à saúde e à educação a qualidade de políticas de estado, e não de governo, afirmando serem perenes. Lastimou que em 2016 ainda está se falando em uma perspectiva de saúde pública e educação pública com base em um cenário de piso constitucional, por entender que deve-se ir além disso. Questionou como ficarão os Estados e Municípios, principais executores da saúde e educação públicas, que realizaram diversos investimentos e qual a perspectiva da sociedade que espera por esses serviços. Informou que há dois anos falava-se da migração do cenário epidemiológico brasileiro de doenças infecciosas transmissíveis para doenças não transmissíveis, doenças crônicas não transmissíveis, contudo, em 2015 e 2016, houve surpresas como novas circunstâncias de doenças, incluindo infecciosas, que trazem altos custos, sendo inviável, no entanto, dar a resposta que a sociedade precisa para essas surpresas com um SUS despreparado, sem recursos. Estimulou a reflexão sobre os custos para a sociedade de não se investir adequadamente em educação e saúde. Lembrou que, mesmo sem perceber, todos são usuários do SUS quando se trata de vigilância sanitária e políticas públicas restritas ao Sistema Único de Saúde, ressaltando que a saúde privada não pode substituir o SUS. Tomando como base a perspectiva de tentativa de substituição do Sistema Único de Saúde ou o compartilhamento cada vez maior de espaços de financiamento público com o setor privado, comentou acerca da PEC 451 que pretende estabelecer a obrigação do empregador custear o acesso de seu empregado ao plano privado de saúde, com participação de recursos públicos, o que faria com que recursos que poderiam ir para outras políticas sociais sejam encaminhados para gestão de planos e seguros privados de saúde. Ao falar da importância do



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

aperfeiçoamento, da ampliação, e do conhecimento da população dos mecanismos de acesso à informação, sugeriu participação efetiva do Ministério Público e do Controle Social nas Audiências Públicas de apresentação dos relatórios trimestrais de gestão de cada ente federado. Encerrou sua fala conclamando por uma maior publicização dos espaços de discussão, para possibilitar a participação cada vez maior da sociedade. Na sequência, **o Presidente** passou a palavra para o **Membro Colaborador integrante do Fórum Nacional de Saúde da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP Rodrigo Schoeller**. Iniciou sua exposição pontuando o planejamento, a execução e o controle. Afirmou que é necessário estabelecer prioridades e que a grande questão é como fazer gasto público de qualidade. Ponderou sobre a dificuldade de valorar a atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público e da necessidade de estabelecer critérios valorativos nesse sentido para integrar os relatórios da corregedoria. Diz ser fundamental o pensamento sistêmico, assim como colocá-lo em prática. Lembrou que o país vive uma crise de confiança, o que dificulta o investimento e, conseqüentemente, a recuperação do PIB. Frisou que a preocupação não deve ser limitada ao valor nominal investido, pois em um cenário de alta inflacionária o poder de compra de determinado valor “x” é muito menor. Saliu que o problema não é só financiamento ou só gestão, ambos são complementares. Acredita que o país passa por um amadurecimento, ante a necessidade de, em momento de crise, otimizar recursos através de planejamento e gestão, englobando o financiamento. Ao comentar a importância de o planejamento englobar tanto o sistema que atua na saúde e na educação quanto os órgãos de controle, explicou que o programa “Planejamento e Gestão Sistêmica” foi criado sob a perspectiva de quem atua e de quem intervém, possuindo uma cartilha com os critérios de como fazer, disponível no site [pgsistemicos.blogspot.com.br](http://pgsistemicos.blogspot.com.br). Na seara do planejamento e gestão sistêmica, tratou o termo de cooperação como ponto de partida para que as entidades possam colaborar a sua maneira para uma missão comum, reforçando experiência anterior em que o Tribunal passou a reunir todos, a Defensoria passou a ter critérios e o Ministério Público passou a investigar, diminuindo em 80% a judicialização com o atendimento à população. Apontou a priorização por parte do comitê do CNJ da ação de planejamento e gestão sistêmica, com a capacitação de todos os servidores e magistrados. Comentou que já participa há alguns anos dentro do CNMP da parte de planejamento estratégico, destacando cartilha desenvolvida pelo Fórum Nacional de Saúde e a Ação Nacional 1. Demonstrou preocupação com eventual falta de encaminhamentos e disse que está na hora do Brasil apresentar uma agenda de convergência, tendo o sistema de justiça muito a colaborar na construção dessa agenda. Sugeriu a formação de um grupo para a construção de um termo nacional, com o auxílio de várias instituições, para depois trabalhar-lo institucional e interinstitucionalmente, com a eventual produção de uma cartilha que estabeleça prioridades na educação e na saúde, consignando que os municípios já demonstraram interesse em um material nesse sentido. Enfatizou o potencial do Brasil para recuperação, citando o grande potencial hídrico do país. Finalizou sua fala reforçando que o país vive uma crise de confiança, só sendo possível revertê-la através da demonstração de ações efetivas, que envolvam não só o financiamento, mas também o planejamento e a gestão, para possibilitar o chamado desenvolvimento harmônico sustentável. Logo a seguir, **o Presidente** agradeceu as palavras do Dr. Rodrigo e a todos que acompanharam a audiência pública, uma das mais longas da história do CNMP. Encerrou o evento ao destacar o caráter de integração inaugural com os órgãos parceiros, para que o Conselho possa dar a sua contribuição para a superação

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
das dificuldades do momento. Assinam essa ata o Conselheiro Nacional do Ministério Público  
Fábio George Cruz da Nóbrega e eu, Rafael Nogueira Sousa, analista jurídico do CNMP, que  
a redigi.

**Fábio George Cruz da Nóbrega**

Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

Conselheiro Nacional do Ministério Público

**Rafael Nogueira Sousa**

Analista Jurídico

Conselho Nacional do Ministério Público