

CARTA AOS PRESIDENCIÁVEIS DE 2014

Recomendações para o aperfeiçoamento da gestão pública, das políticas de saúde e de gestão fiscal, e de formulação de um sistema nacional de controle externo mais uniforme, de modo a reduzir assimetrias injustificáveis na Federação.

I. JUSTIFICATIVA

A Carta aos Presidenciáveis foi elaborada com o intuito de consolidar propostas formuladas com vistas a conferir eficácia às determinações e recomendações dos Tribunais de Contas do Brasil, à materialização da agenda da ANTC e aos anseios da sociedade em documento que possa subsidiar o debate entre os presidenciáveis e elaboração de seus projetos em matérias referentes à gestão pública e cidadania.

Para além das medidas de combate à corrupção, a administração pública brasileira carece de normas gerais que deem maior racionalidade ao uso de recursos públicos e orientem as políticas públicas para o desenvolvimento, privilegiando as regras do tipo “**o que fazer e como**”. A finalidade central deve ser garantir a **qualidade ao gasto público**, orientando toda a gestão pública - do planejamento ao controle - para resultados.

A eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas devem ser perseguidas em todas as etapas - de forma integrada - por um conjunto de regras que constitua verdadeiro ‘**choque de gestão, transparência, visibilidade, avaliação e controle**’, inclusive com medidas **anticorrupção**.

Merece atenção o teor da proposta legislativa que visa inovar, substancialmente, as normas gerais de licitações e contratos com o propósito de instituir regime diferenciado de contratação (RDC) para as três esferas de governo, sem qualquer avaliação comparativa da contratação integrada em contraste com a empreitada por preço unitário para obras em rodovias. Há risco de aumento de desvios que serão difíceis de controlar se alguns cuidados não forem observados na formulação do novo marco.

Ainda nesse plano das contratações, tem-se que remediar a edição de **lei específica** de licitações e contrato para empresas estatais independentes que exploram atividade econômica e comercializam bens e serviços somente agravará os problemas identificados na gestão dessas entidades.

Não menos urgente é a fixação de padrão mínimo de organização e funcionamento do órgão de auditoria e do colegiado dos Tribunais de Contas do Brasil, com vistas a garantir o devido processo legal na esfera de controle externo sem assimetrias na Federação.

Estudos apontam que aproximadamente 25% dos membros dos Tribunais de Contas estaduais não possuem a formação constitucional adequada para exercer a função, além do estreito vínculo mantido e cultivado entre muitos dos membros e as forças políticas responsáveis pela sua nomeação, criando um ambiente de conflito de interesses que compromete o desenvolvimento do País.

Em junho de 2013, milhões de brasileiros saíram às ruas para protestar por melhores serviços públicos e contra a corrupção. Saúde, educação, mobilidade urbana ocuparam as primeiras colocações do *ranking* de reivindicações.

Na pesquisa IBOPE contratada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil durante as manifestações, a saúde aparece como política pública prioritária para os cidadãos, com manifestações que chegaram a 56%, seguida da política de educação, com 20%.

O grito das ruas reverberou basicamente os efeitos da péssima governança que marca a administração pública brasileira. Temas como saúde e educação são apreciados sistematicamente pelos Tribunais de Contas, muitas vezes com excesso de complacência que reduz esses importantes órgãos de controle externo em meros centros de expedição de certidões. O combate à corrupção poderia ter nos Tribunais de Contas parceiros importantes. Essa, porém, ainda não é a realidade na Federação.

Descrente, a sociedade de mobilizou e coletou mais de **2,3 milhões** de assinaturas de cidadãos pelo Movimento Saúde +10, que visa não apenas à revisão da metodologia de cálculo do mínimo constitucional da saúde e à recomposição do aporte de recursos da União quando comparado com os gastos realizados no ano da promulgação da Emenda 29, em 2000, mas, sobretudo, à instituição de mecanismos que ampliem a transparência e que garantam a correta aplicação dos recursos públicos em saúde.

A principal medida para essa garantia reivindicada é, sem sombra de dúvida, a edição de normas gerais para fixar padrão mínimo de funcionamento do Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (SNA), que há mais de duas décadas não sai do papel.

No plano federal, merece destaque a adoção de medidas emergenciais para evitar a desativação - por falta de pessoal - do componente federal do SNA, atualmente organizado sob a forma do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), o qual coleciona recomendações e determinações para sua estruturação proferidas ao longo das duas últimas décadas pelo Tribunal de Contas da União.

Pela sua concepção, os componentes do SNA têm elevado potencial de realizar avaliações qualitativas, prevenir falhas e corrigir - **pedagogicamente** - desvios sobre a condução da política pública, de forma a contribuir com a melhoria da qualidade da prestação dos serviços de saúde à população e evitar maiores percalços com a Lei da Ficha Limpa, que pode acarretar a inelegibilidade de muitos gestores do SUS por 8 anos.

A estruturação do DENASUS e demais componentes do SNA é emergencial e merece atenção dos presidentes, pois disso depende não apenas a melhoria da qualidade e a prevenção de problemas com a Lei da Ficha Limpa, mas a ampliação das ações de saúde à população sob a máxima de '**fazer mais com os recursos disponíveis**'. Essa máxima é primordial para o alcance de resultados meritoriosos nas políticas de desenvolvimento social com responsabilidade fiscal, como prevê o artigo 67, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Impende alertar que, segundo consignado em auditorias do Tribunal de Contas da União, o órgão central do SNA pode chegar a 2016 com apenas 68 servidores para fiscalizar cerca de **R\$ 100 bilhões** destinados à saúde pela União, cuja aplicação se dá sob forma mais pulverizada possível em todo País.

Para impedir a **desativação fática** do DENASUS em 2016, o Congresso Nacional aprovou, mediante emenda parlamentar inserida no Projeto de Lei nº 123, de 2012, a criação de 1.200 cargos para o quadro de pessoal específico do órgão de avaliação, fiscalização e controle pedagógico.

Todavia, os dispositivos que garantiriam ações mínimas visando assegurar a correta aplicação dos recursos do SUS foram **vetados** sob a alegação de vício de iniciativa. Cansada de esperar, a sociedade se mobilizou e coletou mais de 2,3 milhões de assinaturas para exigir medidas que garantam a correta aplicação dos recursos.

Há mais de duas décadas o Tribunal de Contas da União registrou que, *“mesmo que o sistema de auditoria custasse o dobro do que custa o TCU, com todas as suas Secretarias Regionais e 2 mil servidores, ainda assim o controle exercido pela Auditoria proporcionaria economia superior a seu custo de operação”* (Ministro Carlos Átila Álvares da Silva). De lá pra cá, pouca coisa foi feita para estruturar o DENASUS.

Por isso, a ANTC preparou **anteprojeto de lei** com a finalidade de transformar cargos vagos existentes no quadro do Poder Executivo em cargos finalísticos para evitar a desativação fática do DENASUS, cuja proposta apresenta aos presidentes para avaliação e providências junto ao Congresso Nacional.

Outra medida prioritária, que mobiliza a comunidade acadêmica e os cidadãos em geral, é o resgate da autonomia das Universidades federais, com a manutenção dos hospitais de ensino na estrutura das universidades autárquicas, de forma a assegurar, de fato, a **autonomia didático-científica**, administrativa e

financeira, além da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão nos cursos da área de saúde.

A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) afronta a autonomia consagrada na Constituição de 1988, o que causou comoção social e levou a Procuradoria-Geral da República a questionar a sua constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (**ADI 4.895**) em atendimento ao pleito da ANTC e das Associações Nacionais dos Ministérios Públicos de Contas (AMPCON) e em Defesa da Saúde (AMPASA), que reforçaram a inicial por meio de *amicus curiae* conjunto apresentado ao STF.

De acordo com dados do Relatório Setorial da Política de Saúde (FiscSaúde) apreciado pelo Acórdão 693/2014-TCU/Plenário, atualmente, **76%** da população brasileira não dispõem de outro acesso a tratamento de saúde que não seja o Sistema Único de Saúde (SUS).

Hoje, os **45 hospitais de ensino federais** espalhados em todo País são, na maioria dos Estados, as únicas unidades de tratamento de doenças graves. Enfermidades de alta complexidade tais como doenças cardiovasculares, hepáticas, neuropsiquiátricas, câncer, lúpus, além de procedimentos como cirurgias de transplantes, uso de células-tronco, métodos de imagem, etc, são primordialmente atendidas nos hospitais de ensino, constituindo, em vários Estados, a **única instituição pública que oferece atendimento dessa natureza à população**, em especial a de menor renda.

Nesse sentido, o resgate da autonomia universitária é medida emergencial, pois a transferência da gestão de unidade estratégica da formação acadêmica para EBSERH, entidade que tem na sua essência a **concepção privada** para prestação de serviços públicos de saúde universais custeados com recursos dos impostos pagos por todos os contribuintes, é incompatível com os princípios e normas estabelecidos pela Constituição de 1988 para ensino e saúde.

Além de afrontar a Constituição de 1988 como bem fundamenta o Procurador-Geral da República em ação ajuizada no STF, essa transferência de gestão apresenta elevado risco de agravar, ainda mais, as desigualdades no acesso aos serviços de saúde. Esse comprometimento já ocorre no Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), que mantém **porta de acesso privilegiada** (acesso vip) para usuários detentores de **planos de saúde privados**, embora **94%** do orçamento do hospital decorram de recursos do Tesouro Nacional.

Em 2010, cerca de **15% dos leitos** eram destinados aos planos de saúde particulares para atendimento vip, sem que se saiba a proporção dos custos dos procedimentos privados sobre o orçamento global do HCPA, que é essencialmente público.

A pergunta sem resposta é: **qual o gasto total com procedimentos de média e alta complexidade realizados pelo HCPA em pacientes detentores de plano de saúde particular?** Esse gasto, provavelmente, não se limita a 6%

do orçamento global do hospital, proporção dos ingressos decorrentes de planos de saúde.

Tem-se que o dinheiro público financia duplamente usuários detentores de planos de saúde particulares, aumentando as desigualdades sociais e de acesso à saúde. Além de terem à sua disposição acesso vip em hospital público, esses usuários mais bem aquinhoados também são contemplados com **dedução integral** das despesas com plano de saúde no imposto de renda, benefícios fiscais esses que totalizaram **R\$ 14,4 bilhões** em 2013, o que representa 61% dos subsídios concedidos na área da saúde.

Em 2013, o HCPA contou com orçamento de aproximadamente **R\$ 950 milhões**, enquanto o complexo hospitalar da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), integrado de 8 hospitais de ensino 100% públicos -, dispôs de apenas **R\$ 490 milhões**. Em bases tão discrepantes é impossível comparar resultado da gestão.

A classe de Auditores de Controle Externo do Brasil e a sociedade civil esperam que, ao menos nesta reta final da campanha eleitoral, os candidatos possam tratar desses e de outros temas que levaram milhões de brasileiros a ocuparem as ruas do País para exigir melhores serviços públicos de saúde, educação, transporte, segurança pública, dentre outros.

II. PRINCIPAIS PROBLEMAS E DISTORÇÕES DO SISTEMA VIGENTE & PROPOSTAS ALTERNATIVAS

- **LEI DE RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E QUALIDADE FISCAL:** a Lei nº 4.320/64 estabeleceu padrões para os orçamentos, a contabilidade pública e aspectos da gestão financeira e patrimonial, orientando os entes das três esferas de governo. Contudo, essa legislação tornou-se desatualizada e carece de revogação explícita de dispositivos superados pela Constituição de 1988, bem como da inclusão de outros para evitar falta de padronização, divergências conceituais e dúvidas jurídicas que comprometem a tomada de decisão pelos gestores.

É precária a tentativa de remediar a aprovação lei complementar prevista no artigo 165, § 9º da Constituição com a introdução de dispositivos na lei de diretrizes orçamentárias da União e portarias dos órgãos centrais de contabilidade e de orçamento. Além dos evidentes questionamentos jurídicos que surgem quando se procura estender a aplicação de tais atos à Federação, há lacunas legais, de que é exemplo o plano plurianual, figura criada pela Constituição de 1988 e ainda não normatizada.

A implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) agregou o desafio da padronização de procedimentos contábeis e de relatórios na Federação, tornando urgente a criação de regras aplicáveis ao processo orçamentário e à

contabilidade pública, de modo a tornar mais transparente e comparável a informação relativa às finanças públicas.

Pendente também está, há mais de 14 anos, a instalação do **Conselho de Gestão Fiscal** previsto no artigo 67 da LRF. A instalação desse Conselho é urgente e fundamental para criar as condições visando avançar na padronização dos conceitos e assegurar o fiel cumprimento das regras fiscais, com vistas a inibir a **criatividade contábil-fiscal** que coloca em xeque a credibilidade da condução da política econômica brasileira no plano interno e internacional.

O Brasil carece, ainda, de um **regime responsável de elaboração e apreciação do orçamento público**, que promova mudanças importantes, desde a abrangência das três leis (plano, diretrizes e orçamento) que integram o ciclo de planejamento do País até o processo de sua votação e definição pelo Poder Legislativo.

O pacote deve abranger a responsabilidade no processo orçamentário, no planejamento e na gestão contábil, financeiro e patrimonial da administração pública, bem assim responsabilidade reforçada na gestão das finanças públicas.

Para além da LRF, coloca-se o desafio de criar condições para melhorar a qualidade do gasto público, o “**fazer mais com menos**”, que, de forma consistente com o equilíbrio fiscal, permitam abrir espaço para investimentos em infraestrutura e gastos sociais.

A LRF atacou parte dos problemas de coordenação do federalismo brasileiro, com regras que visam ao equilíbrio fiscal permanente, sendo mais proibitivas de condutas relacionadas a excessos de gastos e dívidas (regras do tipo “**não fazer**”).

A revisão da Lei nº 4.320, de 1964, pode contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento institucional das finanças públicas do País ao completar a tarefa de regulamentação iniciada em 2000 com a edição da LRF.

Para tanto, as propostas devem contemplar regras que deem maior racionalidade ao uso de recursos públicos e orientem as políticas públicas para o desenvolvimento, privilegiando as regras do tipo “**o que fazer e como**”.

A finalidade central das propostas deve ser garantir a **qualidade ao gasto público**, orientando toda a gestão pública - do planejamento ao controle - para resultados.

A eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas devem ser perseguidas em todas as etapas, de forma integrada, por um conjunto de regras que constitua verdadeiro ‘**choque de gestão, transparência, visibilidade, avaliação e controle**’, inclusive com medidas **anticorrupção**.

Em desfecho, se o Brasil muito avançou e chegou a ganhar reconhecimento internacional ao adotar um regime de responsabilidade fiscal, é passada a hora de aplicar o mesmo princípio ao processo orçamentário e à gestão contábil, financeira e patrimonial de todas as administrações públicas do País, processo esse que deve ser concebido de forma integrada com as normas gerais de gestão fiscal, de modo a evitar brechas jurídicas indesejáveis de alavancagem fiscal por vias oblíquas.

- **TRANSPARÊNCIA E VISIBILIDADE DAS EMPRESAS ESTATAIS:** Cada vez mais fica evidente a necessidade de estabelecer regras específicas de transparência e visibilidade das empresas estatais, em especial daquelas subsidiadas pelo Tesouro Nacional, de modo a viabilizar o controle efetivo das políticas públicas por elas realizadas. Os subsídios elevados concedidos por bancos estatais, que nos últimos anos ultrapassaram a casa de R\$ 400 bilhões, carecem da lupa da sociedade.

- **PADRÃO MÍNIMO PARA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS 34 TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL:** São cada vez mais constantes as reivindicações da sociedade civil e de especialistas por mudanças nos 34 Tribunais de Contas do Brasil, com vistas a prevenir práticas frequentes de conflito de interesses no exercício da função pública, assim como criar as condições para edição de normas gerais que garantam um **padrão mínimo nacional** de organização e funcionamento desses Tribunais, que garantam, de forma padronizada, a observância do princípio da segregação das duas funções essenciais dos Tribunais de Contas: a primeira é a função de auditoria, que deve ser realizada privativamente por Auditores de Controle Externo concursados especificamente para essa finalidade; a segunda é a função de julgamento, a cargo dos Magistrados de Contas, tal como ocorre com os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público.

O processo de indicação e escolha dos membros das Cortes de Contas também carece de aperfeiçoamento, constituindo uma das principais demandas da sociedade civil. Estudo elaborado pelo **Instituto Ethos**, intitulado **Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros**¹, identifica na falta de independência dos órgãos de julgamento dos Tribunais de Contas elemento de comprometimento da boa governança nos Estados brasileiros.

Ainda de acordo com o estudo realizado pela sociedade civil, “*seja pelos laços com a administração atual, seja pelas eventuais indicações de conselheiros pela oposição, a transição do mundo político para a auditoria externa do governo dificilmente permitirá a esses conselheiros uma atuação isenta durante a vigência da administração na qual foram nomeados*”.

Os temas bradados pelas multidões durante as manifestações de junho de 2013, em sua quase totalidade, têm conexão direta com a atividade dos Tribunais de Contas. Nesse contexto, merece reflexão o fato de o Chefe do Poder Executivo e os Parlamentares, que aprovam e decidem sobre os recursos orçamentários e a sua aplicação em obras e serviços, também serem os responsáveis por escolher, livremente, 78% dos componentes do órgão que tem como missão precípua fiscalizar e auditar a aplicação dos recursos públicos.

Tal órgão, para que efetivamente desenvolva as suas atividades de fiscalização, deve ser o mais isento possível. E para que tal isenção se efetive, é necessário não apenas aperfeiçoar os requisitos de investidura e de ‘quarentena’ por ocasião da aposentadoria ou exoneração desses agentes de Estado, mas também garantir que pelo menos metade dos membros seja escolhida dentre profissionais

¹O CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: A QUESTÃO DA INDEPENDÊNCIA DO COLEGIADO DO MUNDO POLÍTICO. Instituto Ethos, páginas 32– 38. Disponível em: http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/arquivo/0-A-93eSIEB_versao13dez2011.pdf

experientes das diversas carreiras que atuam diretamente no processo de contas na esfera de controle externo.

Não se tem a crença de que a solução para os desafios dos Tribunais de Contas possa resultar da visão maniqueísta que polariza 'Membros Concursados' *versus* 'Membros Políticos' para a composição das Cortes de Contas.

Para além do controle da legalidade dos atos, a ANTC considera que os Magistrados de Contas despontam como atores capazes de afetar, substancialmente, a trajetória da ação governamental, sendo necessário compreender que as instituições com poder de julgamento e as preferências dos julgadores constituem, de forma articulada, fatores determinantes na aplicação de políticas públicas.

Nesse contexto, a ANTC apresenta proposta alternativa que assegura composição heterogênea para o TCU. Tal proposta garante **representação dos principais atores do processo de contas no colegiado**: um grupo de Magistrados concursados composto por 5 membros provenientes das carreiras de Ministros-Substitutos, Procuradores de Contas, Auditores de Controle Externo e Advogados Públicos da carreira da Advocacia-Geral da União (AGU); e um grupo integrado de 4 Membros de livre escolha do Congresso Nacional, de acordo com os requisitos constitucionais.

Para atender os anseios sociais é necessário, sem sombra de dúvida, aprovação de normas nacionais que padronizem a exigência dos requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada, comprovação da qualificação técnica e, acima de tudo, de outras condicionantes que previnam conflito de interesses que tenham o potencial de abalar a credibilidade das decisões decorrentes do exercício da Magistratura de Contas.

- **NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, ENTIDADES AUTÁRQUICAS E EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES**: Há consenso entre os especialistas sobre a necessidade de realizar amplo debate sobre a proposta que visa estabelecer novas regras gerais de licitações e contratos na administração pública, com a conseqüente revogação da Lei nº 8.666, de 1993.

A classe de Auditores de Controle Externo do Brasil demonstra grande preocupação com as mudanças propostas sem que seja precedida de amplo debate com os setores especializados e a sociedade civil. Merece destaque a falta de trabalhos que consolidem, de modo sistematizado, os resultados de fiscalizações que possibilitem diagnosticar os pontos positivos e fatores críticos do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), mais especificamente no que tange à contratação integrada que se pretende estender para as esferas estadual, distrital e municipal.

Nesse contexto, preocupa a tramitação avançada do **Projeto de Lei nº 559, de 2013**, sem que haja, minimamente, qualquer avaliação comparativa da contratação integrada em contraste com a empreitada por preço unitário para obras em rodovias.

A proposta carece de estudos técnicos que considerem os seguintes aspectos básicos: i) identificação de riscos; ii) análise quantitativa e qualitativa dos riscos, distinguindo as dimensões econômico-fiscais e operacionais dos riscos; iii)

medidas de tratamento de riscos; iv) análise da aplicabilidade do novo modelo proposto para os casos de obras rodoviárias e para outras tipologias de obras públicas, dentre outros fatores importantes para que o Congresso Nacional possa revogar as normas vigentes sem risco de comprometer a eficiência da licitação e do contrato administrativo.

É fundamental que a nova lei de licitações mantenha as normas que exigem projetos detalhados para obras, o uso de referenciais de preço transparentes e consagrados. Igualmente essencial é a manutenção das regras que impedem o fornecedor do projeto de participar da licitação para a sua execução, de forma a prevenir conflito de interesses.

Diante do grande risco de alterar a legislação nacional sem conhecer os possíveis impactos nos Estados e Municípios, **o que poderá causar enormes prejuízos para a gestão pública**, a ANTC sugere o aprofundamento de estudos sobre contratação integrada e avaliação comparativa das contratações integradas em contraste com a empreitada por preços unitários, e se coloca à disposição para participar desse debate com a classe de Auditores de Controle Externo do Brasil que domina essa matéria.

- **ESTATUTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA ESTATAIS INDEPENDENTES QUE EXPLORAM ATIVIDADE ECONÔMICA DE PRODUÇÃO OU COMERCIALIZAÇÃO DE BENS OU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS:** Após 26 anos de Promulgação, encontra-se pendente a lei que deve estabelecer o estatuto de licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública, para as empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme previsto nos artigos 22, inciso XXVII, e 173, § 1º, III, da Constituição de 1988.

O estatuto deve estabelecer normas para exigir projetos mais detalhados para obras, maior transparência aos referenciais de preços, assim como determinar o parcelamento do objeto de grandes obras e impedir que o fornecedor do projeto também participe da licitação para a sua execução, com vistas a prevenir conflito de interesses.

- **AUMENTO DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE PELA UNIÃO:** o auge das manifestações de junho de 2013, a sociedade civil coletou mais de 2,3 milhões de assinaturas para apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular denominado **‘Saúde +10’** para corrigir a metodologia de cálculo do mínimo da saúde a União, que cria obstáculos aos investimentos no setor.

Mais importante do que o aporte de mais recursos, os cidadãos exigiram avanços institucionais em prol da transparência e da correta aplicação dos recursos destinados ao SUS. A iniciativa é um recorde em assinaturas dos cidadãos, superando o mais importante Projeto de Lei de Iniciativa Popular que resultou na Lei da Ficha Limpa, com 1,6 milhão de assinaturas.

A ANTC apresentou aos parlamentares proposta de fixação de percentual sobre a **receita corrente líquida federal** a título de base de cálculo para União pelas razões expostas na justificativa da proposta, uma vez que a receita corrente bruta apresentaria desafios de ordem constitucionais de difícil superação e que podem comprometer os valores finais destinados à saúde.

O objetivo da proposta é, ao menos, recuperar o patamar aplicado em saúde em 2000, ano da promulgação da Emenda nº 29, cujo montante gasto com saúde foi equivalente a **14%** da receita corrente líquida, percentual não mais verificado na série histórica.

ANO	RECEITA CORRENTE BRUTA (RCB)	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	DESPESAS COM SAÚDE NA UNIÃO		
			GASTO EFETIVO	% RCB	% RCL
2000	252,5	145,1	20,3	8,04%	13,99%
2002	343,1	201,9	25,4	7,40%	12,58%
2005	527,3	303	36,5	6,92%	12,05%
2010	890,1	499,9	60,6	6,81%	12,12%
2012	1.134,7	616,9	78,6	6,93%	12,74%

Fonte: Anexo I, II e III do RREO 1º Bimestre - Despesa Empenhada no exercício - STN

Valores em bilhões

Pelas projeções apresentadas na proposta da ANTC em 2013, o montante correspondente a 10% da receita corrente bruta equivale a 18,5% da RCL federal, base de cálculo mais segura sob a ótica jurídica para a apuração do limite constitucional.

Há consenso entre os especialistas de que a atual metodologia de cálculo do mínimo da saúde constitui óbice aos investimentos no setor. Os números comprovam. Enquanto de 2000 a 2014 os gastos com assistência social cresceram cerca de 1.460%, de educação 671% e trabalho 926%, o aporte de recursos em saúde não deve ultrapassar 376% no mesmo período.

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO		ORÇAMENTO ¹		
		2000	2014	Variação 2000-2014
Encargos Especiais	Refinanciamento da Dívida	R\$ 294,1 bilhões	R\$ 638,8 bilhões	117%
	Serviço da Dívida (Juros)	R\$ 82,7 bilhões	R\$ 352,1 bilhões	326%
Previdência Social (RGPS + RPPS)		R\$ 93,4 bilhões	R\$ 473,6 bilhões	407%
Saúde		R\$ 20,3 bilhões	R\$ 96,6 bilhões	376%
Educação		R\$ 10,6 bilhões	R\$ 81,7 bilhões	671%
Assistência Social		R\$ 4,4 bilhões	R\$ 68,6 bilhões	1.459%
Trabalho		R\$ 6,2 bilhões	R\$ 63,6 bilhões	926%
Defesa Nacional		R\$ 10,6 bilhões	R\$ 38,4 bilhões	262%
Reserva de Contingência		0	R\$ 30,9 bilhões	-
Transporte		R\$ 3,3 bilhões	R\$ 24,8 bilhões	652%
Agricultura		R\$ 5,1 bilhões	R\$ 23,9 bilhões	369%
Segurança Pública		R\$ 2,1 bilhões	R\$ 8,6 bilhões	310%
Receita Corrente Bruta (RCB)		R\$ 252,5 bilhões	R\$ 1,2 trilhão	375%
Receita Corrente Líquida (RCL)		R\$ 145,0 bilhões	678,3 bilhões	368%

Fonte: RREO do 2º bimestre de 2014, RGF do 1º quadrimestre 2014 (STN) e Demonstrativos das Despesas por Função/Subfunção, Balanço Orçamentário e RCL do RREO de 2000. Disponível em:

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Balancos_Demonstracoes/Quadros_Demonstrativos/Conjunto2000.PDF

A receita corrente bruta deve crescer 375%, enquanto a variação da RCL federal não deve superar 368% no período.

Para além da melhoria do financiamento, a proposta formulada pela ANTC, que conta com **Nota Técnica** de apoio da Procuradoria-Geral da República, avança em mecanismos institucionais e tecnológico com elevado potencial de efeito positivo para a melhoria da gestão pública, prevenção à corrupção e ao desperdício de recursos públicos, transparência, participação e controle social.

• **OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 141/2012 E MELHORIA DA GESTÃO DA SAÚDE:** Para seguindo o exemplo dos programas que garantiram a implantação de uma cultura de gestão fiscal responsável no início de 2000, a União instituirá **programas de cooperação técnica e financeira** com vistas à modernização dos fundos de saúde estaduais e municipais que recebem recursos federais correspondentes a

70% dos valores destinados à saúde pela União, da ordem de **R\$ 100 bilhões** em 2014.

Essa cooperação técnica deve consistir na implementação de processos de educação na saúde e na transferência de tecnologia visando à operacionalização do sistema eletrônico centralizado dos orçamentos da saúde na União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Siops) para o amplo acesso dos cidadãos pela *internet*, assim como na formulação e disponibilização de **indicadores** para a **avaliação da qualidade** das ações e serviços públicos de saúde, em atendimento ao artigo 43 da Lei Complementar 141, de 2012, que regulamenta a Emenda nº 29, de 2000.

Há que se avançar na transparência e visibilidade da gestão dos recursos federais destinados à saúde, dos quais aproximadamente 70% (ou R\$ 70 bilhões) são descentralizados aos demais entes da Federação e sub-repassados a entidades privadas, sem que o Ministério da Saúde e os órgãos de controle federais tenham condições de avaliar, racionalmente, como tais recursos são efetivamente aplicados em ações e serviços públicos de saúde em prol do cidadão em todo País.

Após quase três anos de vigência, a regulamentação da Lei Complementar nº 141, de 2012, ainda está incompleta. Falta a Presidência da República **editar o importante decreto** exigido (artigo 13, § 2º) para estabelecer os critérios e procedimentos necessários à movimentação, em bancos públicos federais, dos recursos da União vinculados à saúde e transferidos aos Estados e Municípios.

Também permanece pendente a instituição de mecanismos tecnológicos que permitam a **identificação dos credores finais** (fornecedores de bens e serviços de saúde) pagos com recursos federais, com ampla divulgação na *internet* para acesso aos cidadãos, conforme previsto nos artigos 13, §§ 2º e 4º e 39 da Lei Complementar em referência.

Além de criar as condições necessárias para ampliar a transparência, a visibilidade e o controle social, a **utilização de recursos de tecnologia da informação na gestão da saúde** contribui para formulação de indicadores de desempenho exigidos pela Lei Complementar, redução de falhas na execução orçamentária, maior precisão na formulação da política pública nacional, prevenção da corrupção e conseqüente redução de custos, o que permite fazer mais com os recursos atualmente disponíveis, conforme apontado no **Acórdão nº 1.893/2011-TCU/Plenário**.

As medidas de regulamentação e gestão pendentes constituem, sem dúvida, alternativas racionais para a eficiência dessa que é uma das mais importantes políticas públicas para os cidadãos.

- **GESTÃO DOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS:** Conforme debatido em audiência pública realizada pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que contou com a participação de representantes da Procuradoria-Geral da República, do Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro, do Procurador de Contas junto ao TCU, da ANTC e de parlamentares de diversos partidos da Bancada do Rio de Janeiro, é essencial que o Congresso Nacional aprove **estatuto dos hospitais universitários federais** para estabelecer padrões de gestão e eficiência dessas

unidades híbridas que aplicam recursos dos mínimos constitucionais de educação e saúde.

O estatuto deve garantir orçamento próprio para os hospitais de ensino em sintonia com as recomendações e determinações do **Acórdão nº 2.813/2009-TCU/Plenário**, além de fim à atual política de asfixia daqueles que não entregam sua gestão à EBSEH, em total afronta à autonomia universitária.

Para ANTC, o estatuto deve, ainda, determinar a adoção de **sistema eletrônico centralizado/padronizado na esfera federal** para registro específico das licitações e contratos referentes a aquisições pelos hospitais de ensino federais, assim como para controle de agendamento de consultas, exames e cirurgias segundo os princípios norteadores do ensino e do SUS.

Mecanismos de gestão profissional de pessoal, exigência de indicadores e fixação de metas para avaliação do ensino, da pesquisa e da prestação dos serviços de saúde, captação de recursos para financiamento de pesquisas na área de saúde são aspectos importantes que precisam ser tratados no estatuto.

As propostas, porém, devem ser concebidas sem prejuízo da sagrada autonomia universitária, prevista para assegurar a *“liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, ... e o saber”* assim como o *“pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”*, tal como consagrado sob a forma de princípios nos artigos 206 e 207 da Constituição da República.

E com a finalidade de garantir padrão mínimo nacional de funcionamento e qualidade dessas importantes unidades de ensino e saúde, deve-se propor ao Congresso Nacional a **transformação** da EBSEH em **departamento de avaliação** ou **agência** vinculada ao Ministério da Educação, para dar suporte e avaliar a gestão, além de fiscalizar o desempenho dos 45 hospitais de ensino federais.

Além de criar as condições para o aperfeiçoamento da gestão dos hospitais universitários, evita-se a judicialização que se verifica em diversas instâncias contra a entrega da gestão de unidades de ensino estratégicas para a formação acadêmica dos profissionais de saúde à entidade de natureza privada (EBSEH) que não guarda qualquer vinculação jurídica com a universidade autárquica, o que pode vir a gerar passivos contingentes incalculáveis para a União.

Com essas iniciativas que podem aumentar a eficiência na gestão dos hospitais de ensino, têm-se a ampliação do número de médicos formados no Brasil.

- **PADRÃO MÍNIMO PARA O SISTEMA NACIONAL DE AUDITORIA DO SUS & RACIONALIDADE DAS AÇÕES DE CONTROLE SOBRE A GESTÃO DA SAÚDE:** A ANTC apresentou ao Congresso Nacional proposta de aperfeiçoamento do artigo 42 da Lei Complementar nº 141, de 2012, com a finalidade de instituir padrão mínimo de organização e funcionamento das unidades que compõem o sistema nacional de auditoria do SUS. A proposta foi incorporada pelo Senador Pedro Taques ao Voto apresentado à PEC 22-A². A medida objetiva viabilizaras funções essenciais de **avaliação pedagógica da gestão da saúde**, fiscalização e

²http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114143 (Voto de 9/10/2013)

autocontrole da aplicação dos recursos vinculados à saúde pela Emenda nº 29, de 2000.

Oportuno, ainda, criar mecanismos integrados de **comunicação eletrônica** entre os componentes de SNA e os órgãos de controle interno e externo e o Ministério Público, de modo a fomentar a cultura de **racionalidade da ação de controle**. Proposta nesse sentido foi formulada pela ANTC e apresentada ao Congresso Nacional por entidades de classe do segmento do controle e da saúde apoiada pela Procuradoria-Geral da República por meio de **Nota Técnica**³ aprovada após as manifestações populares de junho de 2013.

As medidas são essenciais para evitar fiscalizações concomitantes dos diversos órgãos de controle que sobrecarregam os gestores da saúde, assim como reduzir a judicialização da gestão da saúde e consequente restrição dos titulares da Pasta em decorrência da **Lei da Ficha Limpa**, que podem acarretar a **inelegibilidade** dos gestores públicos por 8 anos.

No plano federal, é emergencial a adoção de medidas para estruturação do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS). Segundo auditoria do TCU (**Acórdão 5182-2012-Primeira Câmara**), o número de servidores do órgão caiu de 1.226 (1997) para 735 (2011). As previsões consignadas no Relatório mencionado para os próximos anos são ainda piores, já que componente federal do SNA pode chegar a 2016 com apenas **68 servidores** na atividade finalística de avaliação pedagógica e controle.

Esse é o efetivo que o DENASUS pode dispor para fiscalizar a aplicação dos recursos federais destinados à saúde da ordem de **R\$ 100 bilhões**, dos quais **70%** são transferidos e aplicados por 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 5,5 mil Municípios, constituindo essa, sem dúvida, a política pública mais descentralizada. Ou seja, cerca de R\$ 1,5 bilhão por servidor em atividade.

O quadro a que chegou o DENASUS segue em direção oposta às reivindicações dos cidadãos durante as manifestações de junho de 2013. Com o objetivo de evitar a desativação do Departamento, a ANTC formulou **anteprojeto de lei** para transformação de cargos vagos da própria Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho de que trata a Lei nº 11.355, de 2006, em **500 cargos efetivos** de Analista Federal de Controle do Sistema Único de Saúde, de complexidade e responsabilidade de nível superior, e 100 cargos efetivos de Técnico Federal de Administração do Sistema Único de Saúde, de nível intermediário, para compor o quadro de pessoal especializado do componente federal do Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde, a cargo do DENASUS, que constitui órgão central do Sistema.

Além do diagnóstico traçado no Relatório do TCU em questão, a proposta também encontra respaldo na **Decisão TCU nº 576/1993-Plenário**, em que se concluiu que, **“mesmo que o sistema de auditoria custasse o dobro do que custa o TCU, com todas as suas Secretarias Regionais e 2 mil servidores, ainda assim o controle exercido pela Auditoria proporcionaria economia superior a seu custo de operação”** (Ministro Carlos Átila Álvares da Silva).

O TCU gasta, ao ano, R\$ 836 milhões com pessoal ativo em todo Brasil, segundo dados do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2014, e o

³Nota Técnica MPF: http://www.conroleexterno.org/admin/uploads/nota_5a_ccr_alteracao_lc_141_congresso_nacional.pdf

custo da criação desses cargos para o DENASUS não ultrapassará tal cifra. Portanto, a criação dos cargos para garantir o funcionamento mínimo do componente federal do SNA tem o apoio do TCU declarado há exatamente 21 anos.

- **LIMITES DE ENDIVIDAMENTO PARA UNIÃO:** Passados 14 anos de inauguração da Lei de Responsabilidade Fiscal, a União é o único ente da Federação que está à margem de qualquer limite para endividamento público. Carece de definição o limite da dívida mobiliária pelo Congresso Nacional e da dívida consolidada pelo Senado Federal, assim como a fixação de metodologia estável para apuração dos resultados primário e nominal, conforme exige o artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal e que há 14 anos não sai do papel.

- **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA & VIABILIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTROLE DO GASTO PÚBLICO:** Ao longo das duas últimas décadas, a legislação brasileira avançou consideravelmente na exigência de transparência da gestão pública. Porém, a disponibilização de informações em grandes bases de dados não é garantia de visibilidade e participação social no controle da gestão.

A ampliação de mecanismos indutores da visibilidade da gestão requer algumas medidas, dentre as quais merece destaque maior participação da sociedade civil no processo de definição das bases de dados, assim como das informações e dos formatos que devem ser apresentados aos cidadãos em geral, para que se facilite a melhor compreensão das estatísticas fiscais, indicadores sociais, gastos efetivos.

Nesse sentido, a ANTC propõe a institucionalização de **Comitês de Controle Social** junto aos grandes **portais eletrônicos** previstos em lei, a exemplo do Portal de Transparência disposto no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (Siops) de que trata o artigo 39 da Lei Complementar nº 141, de 2012, para que setores especializados da sociedade civil possam apresentar demandas sobre como as informações devem ser apresentadas aos cidadãos. ***