

CAPÍTULO 2

ADEQUAÇÃO DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS DA GESTÃO ESTADUAL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE BRASILEIRO

Antonio Carlos Rosa de Oliveira Junior¹
Viviane Rocha de Luiz¹

Resumo

Objetivo: Identificar a conformidade da implantação e o funcionamento dos fundos de saúde Estaduais/Distrital ante a Lei Complementar nº 141/2012 e outros normativos afins.

Métodos: Identificar a situação atual da implantação e funcionamento dos 27 fundos de saúde dos Estados e do Distrito Federal, avaliando a estrutura existente no nível estadual e distrital quanto à adequação à exigência normativa para que se obtenham resultados adequados. O modelo lógico definido identificará de forma descritiva a correta instituição e funcionamento do fundo de saúde dentro da estrutura da Secretaria Estadual/Distrital de Saúde, utilizando as legislações pertinentes e questionário específico para avaliação do funcionamento dos fundos de saúde.

Resultados: A necessidade desta avaliação se justifica para a garantia da regular aplicação dos recursos financeiros por meio de fundos de saúde, possibilitando melhoria da qualidade do gasto em saúde, mesmo dentro de um contexto restritivo de teto de despesa, com conseqüente aumento de acesso as ações e serviços públicos de saúde pela sociedade. A avaliação da adequação da estrutura de financiamento e execução dos recursos financeiros dos fundos de saúde, se torna imperiosa para o sucesso do Sistema Único de Saúde.

Palavras-chave: Fundos de Saúde; Lei Complementar nº 141/2012; Financiamento do Sistema Único de Saúde; Avaliação.

1. INTRODUÇÃO

As leis orgânicas do Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.080¹ e 8.142², ambas de 1990, promulgadas dois anos após a Carta Magna de 1988, que definiu a saúde como direito de todos e dever do estado, estabeleceram condições para a estrutura de financiamento da saúde nos três níveis de gestão da federação, visando à qualidade dos serviços a serem prestados à população brasileira.

Foi definido que o processo de planejamento e orçamento do SUS será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de

saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União. Os planos de saúde serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do SUS, e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.

Os recursos definidos para cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal serão repassados de forma regular e automática do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios estabelecidos.

A Emenda Constitucional nº 29, de 2000³, foi um marco importante no processo de financiamento do SUS, pois assegurou recursos mínimos para serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde pelos entes federados.

Essa Emenda Constitucional só veio a ser regulamentada quase 12 anos após sua promulgação pela Lei Complementar nº 141 de 2012⁴.

De acordo essa lei, o fundo de saúde deverá ser instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituindo-se em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

Além disso, os recursos da União previstos nessa lei complementar serão transferidos aos respectivos fundos de saúde e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

Os recursos da União, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

2. ESTUDO DE AVALIABILIDADE

Trata-se de estudo de avaliabilidade acerca da condição de funcionamento dos Fundos de Saúde dos Estados e do Distrito Federal ante às normas existentes para a efetivação do financiamento do SUS.

Tem como problema o desconhecimento da adequação dos fundos de saúde Estaduais/Distrital ante a Lei Complementar nº 141/2012⁴.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

Identificar a conformidade da implantação e o funcionamento dos fundos de saúde Estaduais/Distrital ante a Lei Complementar nº 141/2012⁴.

Como meta, busca-se atingir 100% dos fundos de saúde Estaduais/Distrital implantados e em funcionamento em conformidade com a Lei Complementar nº 141/2012⁴.

3.2 Objetivos Específicos

Conhecer a situação atual da implantação e funcionamento dos 27 fundos de saúde dos Estados e do Distrito Federal.

Nesse sentido, é necessária a verificação da estrutura existente nos níveis estadual e distrital quanto à adequação a exigência normativa para que se obtenham resultados adequados.

4. MODELO LÓGICO

A finalidade da definição do modelo lógico do programa é identificar de forma descritiva a correta instituição e funcionamento do fundo de saúde dentro da estrutura da Secretaria Estadual/Distrital de Saúde.

Os pressupostos estabelecidos que norteiam a atividade adequada da estrutura está baseado em diversas normativos e deverão estar em conformidade com estes contidos no quadro 1. Se forem identificadas anomalias na avaliação, estas deverão ser imediatamente corrigidas para que não haja problemas de ordem legal inviabilizando, dessa forma, o recebimento de recursos financeiros para a execução das ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Quadro 1. Modelo lógico

Componente	Gestão
Insumos	Infraestrutura física, recursos humanos e recursos financeiros.
Atividades	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar a lei de criação dos fundos de saúde dos Estados e do DF e sua regulamentação; - Verificar o decreto que institui a estrutura organizacional (Organograma e Competências); - Verificar a Lei Orçamentária Anual; - Verificar quais as modalidades de financiamento são utilizadas no âmbito estadual; - Verificar a quantidade de contas correntes com saldos disponíveis nos fundos de saúde dos Estados e do DF; - Verificar qual é a periodicidade dos relatórios comprobatórios da execução dos recursos recebidos.
Produtos	<ul style="list-style-type: none"> - Fundo de saúde com lei de criação adequada a LC nº 141/2012; - Fundo de saúde com decreto que institui a estrutura organizacional (Organograma e Competências) regulamentado; - Lei Orçamentária Anual verificada e adequada; - Modalidades de financiamento no âmbito estadual verificadas e adequadas; - Quantidade de contas correntes com saldos disponíveis nos fundos de saúde dos Estados e do DF verificadas e adequadas; - Periodicidade dos relatórios comprobatórios da execução dos recursos recebidos adequadas.
Resultados Imediatos	Fundos de saúde implementados e adequados em conformidade com a Lei Complementar nº 141/2012.
Resultados Intermediários	Garantia da regular aplicação dos recursos financeiros por meio de fundos de saúde e conformidade dos relatórios comprobatórios dos resultados obtidos
Resultado (impacto)	Adequação da estrutura de financiamento e execução dos recursos financeiros devidamente avaliadas.

5. RESULTADOS

De acordo com a Constituição Federal, inciso I do art. 198, as ASPS integram uma rede regionalizada e hierarquizada constituindo um sistema único organizado de acordo com algumas diretrizes, entre elas, a descentralização, com direção única em cada esfera de governo⁵.

A Lei nº 8.080/1990, art. 9º, versa sobre a direção do SUS, que é única, sendo exercida na esfera estadual/distrital de governo pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente¹.

Dessa forma, ao ser nomeado pelo governador, o Secretário de Saúde de Estado e do Distrito Federal assume a responsabilidade da gestão da pasta.

Essa nomeação lhe atribui a responsabilidade, entre outras, de que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde em que serão transferidos os recursos da União, devendo ser movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União (Decreto nº 7.507/2011)⁶.

Considerando a Instituição Normativa RFB nº 1.143/2011, que dispôs sobre os fundos públicos inscritos no CNPJ como órgãos públicos, orientando que estes que se encontravam inscritos no CNPJ na condição de filial do órgão público a que estejam vinculados deveriam providenciar nova inscrição no CNPJ, na condição de matriz, com a natureza jurídica 120-1 (Fundo Público), providenciando a baixa da inscrição anterior na condição de filial, essa situação reforçou a responsabilidade do Secretário Estadual de Saúde em adequar a estrutura orçamentária e gestora dos recursos destinados as ASPs à nova realidade⁷.

A identificação do SES como o principal interessado nesse processo fica bem caracterizada com as atribuições que lhe foram conferidas pelo ato de sua nomeação à pasta da saúde.

Cabe também ao gestor do fundo de saúde a atribuição de interessado na avaliação pela responsabilidade da execução orçamentária e gestão dos recursos financeiros alocados ao órgão pelas normas citadas, sob a supervisão do Secretário Estadual de Saúde.

O quadro 2 a seguir objetiva auxiliar a identificação dos interessados na avaliação, o papel a ser desenvolvido por estes e tipo de apoio oferecido.

Quadro 2. Interessados no estudo avaliativo

Indivíduos ou órgãos que tem interesse na avaliação	Papel na avaliação	Tipo de apoio
Conass	Propositor. Coordenação. Facilitador no desenvolvimento das atividades de interesse do SES incluindo tabulação das informações obtidas no processo.	Não aplicável
Secretário de Saúde	Patrocinador. Interesse direto na formulação da avaliação para garantir a integridade da aplicação dos recursos em ASPS, com uma infraestrutura adequada e um corpo técnico qualificado, visando garantir qualidade dos trabalhos desenvolvidos e com isso a exatidão dos relatórios que deverão ser apresentados ao controle e a sociedade em conformidade com os normativos.	aliado
Gestor do fundo de saúde	Copatrocínador. Responsável direto pela infraestrutura operacional, sob a supervisão do SES, na execução orçamentária e gestão dos recursos financeiros recebidos para aplicação em ASPS, dentro da conformidade e integridade exigidas pelos normativos, garantindo com isso, a fidedignidade dos relatórios a serem apresentados ao controle e a sociedade daquilo que foi executado.	aliado
Secretário Estadual de Fazenda	Interesse direto na existência e no funcionamento da infraestrutura adequada da saúde, pois é o repassador dos recursos financeiros oriundos da arrecadação estadual (no mínimo 12% para a saúde)	aliado/opositor
Ministério da Saúde	Interesse direto na existência e no funcionamento da infraestrutura adequada da saúde, pois é o repassador dos recursos financeiros federais de acordo com as pactuações efetuadas nos fóruns intergestores.	aliado
Órgãos de Controle	Interesse direto na existência e no funcionamento da infraestrutura adequada da saúde, pois são os responsáveis pela avaliação por meio dos relatórios apresentados pelo SES dos resultados obtidos em função da política de saúde estabelecida e pela execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos que geraram os serviços colocados à disposição da sociedade.	aliado/opositor

6. MÉTODO

Trata-se de avaliação de abordagem qualitativa com análise documental de legislação e questionários a serem dirigidos aos gestores.

Pontos a serem avaliados:

- Lei de criação dos fundos de saúde e sua regulamentação;
- Decreto que institui a estrutura organizacional (Organograma, Competências e Regimento Interno);
- Lei Orçamentária Anual;
- Modalidade de financiamento no âmbito estadual;
- Contas Correntes e respectivos saldos nos fundos de saúde dos Estados e do DF;
- Periodicidade dos relatórios comprobatórios da execução dos recursos recebidos.
- Questionário que abordará os seguintes elementos:
 - » Estruturação normativa e a regulamentação do fundo de saúde;
 - » Autonomia da gestão, infraestrutura e logística;
 - » Operacionalização: estruturação contábil, execução orçamentária e financeira;
 - » Controle e avaliação interna;
 - » Comprovação dos gastos e relatórios gerenciais;

6.1 Perguntas avaliativas

As perguntas avaliativas que seguem no quadro 3 poderão compor matriz avaliativa a ser aplicada nas Secretarias Estaduais de Saúde:

Quadro 3. Perguntas Avaliativas

Perguntas Avaliativas	Critérios/ Indicadores	Parâmetros	Tipo de abordagem	Tipo de Dados	Fontes de Dados
Qual é a Lei e o ano, e/ou suas alterações, que instituiu o fundo de saúde?	Total de Leis e quantidade de Leis após 14/01/2012.	Cópia do ato normativo e suas alterações.	Quantitativa	Primário	Diário Oficial do Estado.
Qual é o Decreto e o ano, e/ou suas alterações, que regulamentou o fundo de saúde?	Total de Decretos e quantidade de Decretos após 14/01/2012.	Cópia do ato normativo e suas alterações.	Quantitativa	Primário	Diário Oficial do Estado.

Perguntas Avaliativas	CrITÉrios/ Indicadores	Parâmetros	Tipo de abordagem	Tipo de Dados	Fontes de Dados
Qual é o Decreto e o ano, que regulamenta a estrutura organizacional do fundo de saúde?	Total de Decretos e quantidade de Decretos após 14/01/2012.	Cópia do ato normativo.	Quantitativa	Primário	Diário Oficial do Estado.
O FES é a única unidade orçamentária e executora dos recursos destinados as ações e serviços públicos de saúde - ASPs?	Total de respostas positivas.	Resposta direta (sim ou não)	Qualitativa	Secundário	Questionário.
Qual é a atual Lei Orçamentária Anual - LOA que demonstre que os recursos da saúde estão alocados no FES?	Total de LOAS que demonstrem que os recursos da saúde estão alocados no FES.	Cópia do ato normativo.	Quantitativa	Primário	Diário Oficial do Estado.
As transferências do Estado para os Municípios destinadas ao financiamento das ASPs são realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde?	Total de respostas positivas.	Resposta direta (sim ou não)	Qualitativa	Secundário	Questionário.
Qual é o ato normativo que regulamentou as transferências aos municípios?	Total de decreto autorizativo.	Cópia do ato normativo	Quantitativa	Primário	Diário Oficial do Estado.
Quantas contas correntes existem atualmente com saldos de recursos transferidos fundo a fundo pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS?	Quantidade de contas correntes existentes com saldos.	Ferramenta de consulta no sítio do FNS	Quantitativa	Primário	Sítio do FNS.
O Relatório Quadrimestral de Despesas (RQD), é apresentado segundo a obrigatoriedade e a periodicidade previstas na legislação?	Total de respostas positivas.	Resposta direta (sim ou não)	Qualitativa	Secundário	Questionário.

Perguntas Avaliativas	CrITÉrios/ Indicadores	Parâmetros	Tipo de abordagem	Tipo de Dados	Fontes de Dados
O Relatório Resumido de Execução Orçamentária Bimestral (RREO) é apresentado segundo a obrigatoriedade e a periodicidade previstas na legislação?	Total de respostas positivas.	Resposta direta (sim ou não)	Qualitativa	Secundário	Questionário.
O Relatório Anual de Gestão (RAG) é apresentado segundo a obrigatoriedade e a periodicidade previstas na legislação?	Total de respostas positivas.	Resposta direta (sim ou não)	Qualitativa	Secundário	Questionário.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de avaliação poderá acarretar, além de problemas de ordem estrutural, como o descompasso do planejamento das necessidades sanitárias com a sua implementação/execução gerando empossamentos de recursos financeiros nas contas correntes específicas em detrimento do desenvolvimento das ações e serviços públicos de saúde, a interrupção dos repasses federais pelo não cumprimento das normas, causando desconforto para a sociedade.

REFERÊNCIAS

1. Brasil. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF 19 set. 1990.
2. Brasil. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 31 dez. 1990.

3. Brasil. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 14 set. 2000.
4. Brasil. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 16 jan. 2012.
5. Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República; 1988.
6. Brasil. Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011. Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 28 jun. 2008.
7. Brasil. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 1.143, de 01 de abril de 2011. Dispõe sobre os fundos públicos inscritos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) como órgãos públicos. Diário Oficial da União. Brasília, DF. 04 abr. 2011.