



Câmara dos Deputados

Nota Técnica nº 6/2019

Aplicação de recursos decorrentes de emenda parlamentar para incremento do PAB e do MAC

Análise sobre as aplicações possíveis de financiamento com recursos de emenda parlamentar impositiva destinada às ações 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas e 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas.

Área Temática II - Saúde

Mário Luis Gurgel de Souza - Consultor - Coordenador de Núcleo
Wagner Primo Figueiredo Júnior - Consultor
Artenor Luiz Bosio - Assistente Técnico

Brasília, Abril/2019

© 2019 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



SUMÁRIO

1	Introdução	3
2	Incremento ao PAB e ao MAC no Cadastro de Ações	3
2.1	Ação 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas.....	3
2.2	Ação 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	4
3	Instruções sobre as Programações de Incremento ao PAB e ao MAC	5
3.3	Ato Normativo do Ministério da Saúde	6
3.4	Orientações do Fundo Nacional de Saúde - FNS	7
3.4.1	<i>Incremento Temporário do Teto da Média e Alta Complexidade – MAC</i>	7
3.4.2	<i>Incremento Temporário do Piso de Atenção Básica – PAB</i>	8
4	Vedação a Pagamento de Despesas com Pessoal	8
5	Conclusão	9

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica decorre da solicitação de trabalho nº 94/2019 à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, efetuada pelo Deputado Alan Rick (Democratas/Acre).

O parlamentar solicita “que seja emitida nota técnica com esclarecimento das ações que podem ser custeadas com o recurso de emenda parlamentar impositiva destinada ao PAB [Piso de Atenção Básica] e MAC [Média e Alta Complexidade]. Os municípios e Estados necessitam de orientações das ações que podem ser custeadas com este recurso para [que] possam utilizar o recurso de forma correta”.

Preliminarmente, convém esclarecer que tais emendas parlamentares não são apresentadas diretamente às programações originalmente destinadas ao custeio do Piso de Atenção Básica (ação 219A) ou de Média e Alta Complexidade (ação 8585), estas distribuídas segundo critérios demográficos e outros estabelecidos pela legislação, especialmente Lei Complementar nº 141/2000 e Lei nº 8.080/1990.

Na realidade as programações a que o parlamentar se refere destinam-se a crescer a tais despesas, como busca esclarecer esta Nota Técnica.

2 INCREMENTO AO PAB E AO MAC NO CADASTRO DE AÇÕES

Introduzidas na Lei Orçamentária para 2019 pelo Congresso Nacional, as finalidades e a forma de execução das programações voltadas para o incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica e de média e alta complexidade constam do Cadastro de Ações¹ encaminhado pelo Congresso e publicado pelo Poder Executivo.

2.1 Ação 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas

A ação orçamentária está assim descrita no Cadastro de Ações:

A ação orçamentária tem por finalidade a destinação de recursos correntes (GND 3) para o custeio de relação predeterminada de procedimentos e ações afetos à atenção básica de saúde ou a implantação de estratégias, programas e políticas também afetos à atenção básica de saúde a serviço do Sistema Único de Saúde, com garantia de acesso universal, igualitário e gratuito (cf. art. 2º, I, da LC nº 141, de 2012) e, portanto, não voltadas para clientela específicas.

Tais valores decorrem de emendas individuais e coletivas ao orçamento e constituem acréscimo temporário e discricionário a dotações repassadas de forma regular e automática (cf. art. 22 da LC 141, de 2012) a título de Piso da Atenção Básica em Saúde (ação 219A), porém condicionadas ao cumprimento de metas

¹ www.siop.planejamento.gov.br/siop > Cadastro de Ações



estabelecidas, conforme autorização da LDO e regulamentação do Ministério da Saúde.

Unidade Responsável: Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério Da Saúde.

Forma de Implementação: a) em regra descentralizada, mediante transferência fundo a fundo (não é passível de transferência direta do FNS a unidade de saúde pública ou privada específica); b) excepcionalmente mediante aplicação direta.

Produto: Unidade apoiada - Unidade: unidade

Como se depreende da descrição, a ação orçamentária de código 2E89 visa especificamente incrementar, por meio de emenda parlamentar individual ou coletiva, o financiamento regular dos procedimentos e ações afetos à atenção básica de saúde, distribuído conforme critérios pré-estabelecidos a cada ente participante do SUS por meio da ação orçamentária 219A - *Piso da Atenção Básica em Saúde*. Portanto, as dotações orçamentárias de incremento constituem acréscimo temporário e discricionário às dotações repassadas de forma regular e automática nesse nível de saúde pública, porém condicionado ao cumprimento de metas estabelecidas.

2.2 Ação 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas

A descrição da ação orçamentária para média e alta complexidade no Cadastro de Ações informa:

A ação orçamentária tem por finalidade a destinação de recursos correntes (GND 3) para o desenvolvimento de serviços de atenção à saúde em unidades hospitalares e ambulatoriais, inclusive os afetos a atendimentos, consultas, exames, tratamentos, internações, cirurgias e outros procedimentos complementares no SUS, compreendendo as atividades de unidades de saúde de média e alta complexidade, públicas ou privadas, a serviço do Sistema Único de Saúde, com garantia de acesso universal, igualitário e gratuito (cf. art. 2º, I, da LC nº 141, de 2012) e, portanto, não voltadas para clientela específicas.

Tais valores decorrem de emendas individuais e coletivas ao orçamento e constituem acréscimo temporário e discricionário a dotações repassadas de forma regular e automática (cf. art. 22 da LC 141, de 2012), a título de média e alta complexidade (ação 8585), porém condicionadas ao cumprimento de metas estabelecidas, conforme autorização da LDO e regulamentação do Ministério da Saúde.

Unidade Responsável: Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério Da Saúde.

Forma de Implementação: a) em regra descentralizada, mediante transferência fundo a fundo (não é passível de transferência direta do FNS a unidade de saúde pública ou privada específica); b) excepcionalmente mediante aplicação direta.



Produto: Unidade apoiada - Unidade: unidade

Portanto, tal como no caso da atenção básica, a ação orçamentária 2E90, para incremento ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial, também objetiva incrementar, por meio de emendas ao orçamento, a programação destinada às transferências regulares e automáticas consignadas na ação orçamentária 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade. A destinação de dotação por meio de emenda parlamentar na ação de incremento também está condicionada ao cumprimento de metas.

3 INSTRUÇÕES SOBRE AS PROGRAMAÇÕES DE INCREMENTO AO PAB E AO MAC

Assim com as leis de diretrizes orçamentárias anteriores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018) estabelece em seu art. 40 normas para as emendas parlamentares que direcionam recursos para a área da saúde (e também da assistência social), em complemento às transferências “automáticas e regulares”:

§ 5º Independentemente da opção de custeio ou investimento, as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares a serem realizadas pela União a ente federativo serão executadas, em conformidade com atos a serem editados pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social, e da Saúde, e publicados no Diário Oficial da União, como acréscimo ao valor financeiro:

I - per capita destinado à Rede do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, constituindo valor a ser somado aos repasses para cumprimento de metas por integrantes da referida Rede; ou

II - dos tetos transferidos à Rede do Sistema Único de Saúde - SUS, constituindo valor a ser somado aos repasses para cumprimento de metas contratualizadas por integrantes da citada Rede, inclusive em relação às ações de assistência para medicamentos necessários destinados ao controle e tratamento de programas específicos de hemodiálise, hipertensão, bem como para o custeio das internações das Unidades de Tratamento Intensivo.

Como estabelecido, as emendas “serão executadas, em conformidade com atos a serem editados” pelas respectivas pastas. No caso da Saúde, os recursos constituem acréscimo ao valor financeiro dos tetos transferidos ao Sistema Único de Saúde - SUS para cumprimento de metas contratualizadas.

No contexto desta Nota Técnica, convém ressaltar que o cumprimento de metas para o recebimento de recursos adicionais, é condição estabelecida pela LDO:

Art. 83. As entidades públicas e privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título estarão submetidas à fiscalização do Poder Público com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos.



3.3 Ato Normativo do Ministério da Saúde

Em atendimento ao estabelecido no art. 40, § 5º da LDO 2019, o Ministério da Saúde emitiu a portaria nº 395, de 14 de março de 2019. Tal normativo dispõe não apenas sobre as programações mencionadas no referido dispositivo, de que trata esta Nota Técnica, como também sobre outras finalidades, não abrangidas pelas programações de incremento, visando viabilizar a execução das programações para acréscimo temporário aos recursos regulares da atenção básica e média e alta complexidade.

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios, no exercício de 2019.

Parágrafo único. Os recursos oriundos de emendas parlamentares de que trata esta Portaria poderão ser destinadas aos estados, Distrito Federal e municípios para:

I - incremento temporário dos Tetos de Média e Alta Complexidade - Teto MAC e do Piso de Atenção Básica - PAB, nos termos do Capítulo II;

.....

A finalidade da destinação, requisitos e limites para execução da programação de incremento temporário do Teto da Média e Alta Complexidade estão previstas no art. 4º da referida Portaria:

.....

Art. 4º A aplicação das emendas parlamentares para o incremento temporário do Teto da Média e Alta Complexidade será destinada ao:

I - custeio de unidades públicas sob gestão de Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo o recurso ser destinado, pelo conjunto das emendas parlamentares, para o conjunto de estabelecimentos de saúde cadastrados no Sistema do Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde - SCNES, limitado em até 100% (cem por cento) da produção total aprovada na média e alta complexidade dessas unidades no exercício de 2018; e

II - custeio de unidades de propriedade ou gerenciadas por entidades privadas sem fins lucrativos contratadas, conveniadas ou com instrumento congênere firmado com o ente beneficiado, devendo o recurso ser destinado, pelo conjunto das emendas parlamentares, para cada estabelecimento de saúde cadastrado no SCNES, limitado em até 100% (cem por cento) da produção aprovada na média e alta complexidade da unidade no exercício de 2018.

§ 1º A não observância dos requisitos e limites previstos nos incisos do caput configurará impedimento de ordem técnica à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira da emenda parlamentar.

§ 2º Os recursos de que trata o inciso I do caput serão aplicados na manutenção das unidades públicas sob gestão do ente federativo, devendo ser dirigidos às ações e serviços relativos à atenção em média e alta complexidade.

§ 3º Para a transferência dos recursos previstos no inciso II do caput, o gestor local do SUS deverá observar a necessidade de contrato, convênio ou instrumento congênere com o ente federativo, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, cujo valor englobe a totalidade dos recursos a serem repassados para o desenvolvimento de ações e serviços relativos à atenção de média e alta complexidade para cumprimento de metas.

Já o art. 5º da Portaria estabelece as regras de destinação da programação decorrente de emendas para incremento temporário na Atenção Básica:

Art. 5º A aplicação das emendas parlamentares para incremento temporário do Piso da Atenção Básica observará o valor máximo, por Município, de até 100% (cem por cento) do valor total do somatório dos Pisos de Atenção Básica Fixo e Variável do Município no exercício de 2018 para desenvolvimento de ações de atenção básica.

§ 1º A não observância dos requisitos e limite previstos no caput configurará impedimento de ordem técnica à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira da emenda parlamentar.

§ 2º Os recursos de que trata este artigo serão aplicados na manutenção de unidades de atenção básica à saúde, para desenvolvimento de ações e serviços relacionados à atenção básica.

3.4 Orientações do Fundo Nacional de Saúde - FNS

Além da Portaria nº 395/2019, o Ministério da saúde, por meio do Fundo Nacional de Saúde - FNS, responsável pela execução do orçamento do Sistema Único de Saúde, disponibiliza em seu portal na internet outras informações² sobre a execução de tais programações:

3.4.1 INCREMENTO TEMPORÁRIO DO TETO DA MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE – MAC

*Trata-se de **recurso temporário** destinado a complementar o custeio dos serviços de Assistência a média e alta complexidade – MAC, com o objetivo de **melhorar o atendimento** à população incrementando o financiamento da rede própria de atendimento e/ou, ainda, atuando na ampliação do custeio **proporcionando a redução de filas de atendimento**.*

Poderão ser alocados recursos de emenda na ação 2E90 – Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas para posterior cadastro de solicitação por estado ou município para Incrementar o MAC, de maneira temporária, em até 100% da produção aprovada

² http://portalfns.saude.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2392



no Sistema de Informações Ambulatoriais de Saúde (SIA) e no Sistema de Informações Hospitalares (SIH) de 2018.

Os valores máximos para custeio de unidades próprias de Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como para as entidades privadas sem fins lucrativos contratadas, conveniadas ou com instrumento congênere firmado com o ente beneficiado estão disponíveis no sítio do Fundo Nacional de Saúde.

No caso de Cnes vinculado à entidade privada sem fins lucrativos, os recursos deverão ser transferidos por meio do instrumento de contratualização, no sentido de estabelecer metas complementares ao contrato existente, ou ainda, firmar novo contrato para atender demandas específicas.

Os recursos transferidos deverão ser utilizados para manutenção das unidades, viabilizando a qualidade no atendimento por meio de reformas, manutenção dos equipamentos e materiais permanente e aquisição de insumos.

Ação Orçamentária: 2E90 – Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas.

Tipo de Recurso: Emenda.

3.4.2 INCREMENTO TEMPORÁRIO DO PISO DE ATENÇÃO BÁSICA – PAB

Poderão ser alocados recursos de emenda na ação 2E89 – Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas. O incremento do PAB pode ser realizado para: Incrementar, de maneira temporária, em até 100% do somatório dos Pisos de Atenção Básica (PAB), Fixo e Variável, aferidos em 2018 para o município – apenas na modalidade 41 (Fundo Municipal de Saúde).

Os valores máximos para custeio de unidades próprias de Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como para as entidades privadas sem fins lucrativos contratadas, conveniadas ou com instrumento congênere firmado com o ente beneficiado estão disponíveis no sítio do Fundo Nacional de Saúde.

4 VEDAÇÃO A PAGAMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL

Convém ressaltar que a utilização pelos entes ou entidades beneficiadas por recursos decorrentes das emendas individuais impositivas para pagamento de pessoal ou encargos sociais por dotações das ações de incremento ao custeio da atenção básica ou especializada de saúde (ações 2E89 e 2E90), é expressamente vedada pelo § 10º do art. 166 da Constituição Federal.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais³.

³ Parágrafo acrescido pela EC nº 86, de 2015, publicada no DOU de 18/3/2015, em vigor na data de publicação, produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.



Tal dispositivo, na realidade, não configura exceção às normas constitucionais originárias, considerando que a mesma vedação consta da regra geral inscrita para as transferências voluntárias de recursos no art. 167, inciso X:

Art. 167. São vedados:

.....
X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Nesse sentido, deve-se destacar o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU que, já sob a égide do Orçamento Impositivo, entendeu que as transferências decorrentes de programações incluídas na lei orçamentária anual por meio de emendas parlamentares individuais se caracterizam essencialmente como **transferências voluntárias** (cf. Acórdão nº 287/2016-Plenário-TCU).

Portanto, o dispositivo previsto no §10 do art. 166 da CF simplesmente reforça a vedação de utilização de transferências voluntárias – nesse caso expressamente temporárias – para custeio de despesas permanentes com pessoal. Aspecto que se aplica a qualquer espécie de emenda ou programação que não se configure como despesa obrigatória.

5 CONCLUSÃO

Do exposto, entende-se que as finalidades passíveis de destinação das dotações decorrentes de emenda parlamentar impositiva vinculadas às ações de incremento ao custeio da saúde mantém correspondência direta com as despesas financiadas pelas respectivas ações de transferência regular e automática, excetuando-se as despesas de pessoal:

2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Básica em Saúde para Cumprimento de Metas: os mesmos tipos de despesas exclusivamente de custeio cobertas por transferências regulares da ação 219A - Piso da Atenção Básica em Saúde, com exceção das despesas de pessoal.

2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas: as mesmos tipos de despesas exclusivamente de custeio cobertas por transferências regulares da ação 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, também excetuando-se as despesas de pessoal.