



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica
Conjunta
n.º 06 / 2008

**Proposta Orçamentária para 2009 da Área
Temática II – Saúde**

Núcleos da Saúde CD e SF

Setembro/2008

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/> e
<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>

e-mail: conof@camara.gov.br

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	1
1.1 - Recursos Propostos para Saúde.....	1
1.1.1 - Por Unidade Orçamentária.....	2
1.1.2 - Por Grupo de Natureza de Despesa – GND.....	3
1.1.3 - Por Modalidade de Aplicação – MA.....	4
1.1.4 - Por Fonte de Recursos.....	5
1.1.5 - Por Programa e Ação.....	6
2 - Orçamento de Investimento.....	8
3 - Piso de Aplicação em Saúde	9
3.1 - Considerações Iniciais	9
3.2 – Análise da Proposta.....	10

1- INTRODUÇÃO

A Área Temática II, prevista no art. 26 da Resolução nº 1, de 2006-CN, compreende a programação do Ministério da Saúde, incluindo seus órgãos, entidades e fundos.

1.1 - Recursos Propostos para Saúde

A proposta de orçamento para 2009 reserva ao Ministério da Saúde recursos da ordem de R\$ 59,4 bilhões, o que representa cerca de 14% do Orçamento da Seguridade Social da União. Desse total, cerca de R\$ 54,7 bilhões destinam-se a financiar ações e serviços públicos de saúde.¹

TABELA I

Orçamento por Itens Selecionados de Despesa - Comparativo 2006 a 2009

Em R\$ milhões

Item de Despesa	Liq. 2006	Liq. 2007	Aut. 2008	PL 2009	Variações		
					2009/2006	2009/2007	2009/2008
I - Ministério da Saúde (Total)	44.311,10	49.473,14	52.833,40	59.443,20	34,1%	20,2%	12,5%
II - Inativos/Pensionistas + Dívidas + Fundo de Combate à Pobreza	3.564,95	5.185,88	3.990,59	4.692,19	31,6%	-9,5%	17,6%
Inativos e Pensionistas	3.267,17	3.510,17	3.902,89	4.619,45	41,4%	31,6%	18,4%
Dívida	297,78	175,70	87,70	72,74	-75,6%	-58,6%	-17,1%
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0,00	1.500,00	0,00	0,00		-100,0%	
III - Ações e Serviços de Saúde (I – II)	40.746,15	44.287,26	48.842,81	54.751,01	34,4%	23,6%	12,1%
Outros Custeios e Capital (OCC)	36.025,77	39.510,48	43.518,72	48.263,94	34,0%	22,2%	10,9%
Pessoal Ativo	4.720,38	4.776,78	5.324,10	6.487,07	37,4%	35,8%	21,8%

Fonte: PLnº 38/2008-CN; Autorizado 2008 = Lei + Créditos até 15/09/2008.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, consta ainda a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS com R\$ 144,17 milhões.

Em relação à dotação autorizada para 2008, o valor proposto para 2009 representa acréscimo nominal de 12,5%, enquanto com relação aos gastos de 2006 e 2007, há crescimento de 34,1% e 20,2%, respectivamente, conforme mostrado na Tabela I.

¹ Segundo o art. 52, parágrafo único, da lei de diretrizes orçamentárias para 2009 (LDO/2009) "consideram-se exclusivamente como ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços de dívida, transferência de renda a famílias e despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e ressalvada disposição em contrário que vier a ser estabelecida pela lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, da Constituição".

No que se refere a ações e serviços públicos de saúde, há acréscimo nominal em relação aos anos anteriores, sendo de 12,1%, em relação a 2008, e de 23,6% e 34,4%, em relação a 2007 e 2006, respectivamente.

1.1.1 - Por Unidade Orçamentária

A Tabela II apresenta a distribuição dos recursos pelas unidades orçamentárias do Órgão, comparando-os aos valores liquidados de 2006 e 2007 e ao valor autorizado para 2008.

TABELA II
Orçamento por Unidade Orçamentária - Comparativo 2006 a 2009

Em R\$ milhões

Unidades Orçamentárias	Liq. 2006	Liq. 2007	Autorizado 2008	PL 2009	Variações		
					2009/2006	2009/2007	2009/2008
					(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	730,38	848,50	792,58	1.685,64	130,8%	98,7%	112,7%
HOSPITAL CRISTO REDENTOR	85,21	95,57	100,62	80,64	-5,4%	-15,6%	-19,9%
HOSPITAL FÊMINA S.A.	46,49	50,21	63,78	62,66	34,8%	24,8%	-1,7%
HOSPITAL N. S. CONCEIÇÃO	312,69	359,87	399,59	365,60	16,9%	1,6%	-8,5%
FUNASA	3.847,71	4.355,24	3.947,40	4.013,02	4,3%	-7,9%	1,7%
ANVISA	351,71	392,54	417,62	498,97	41,9%	27,1%	19,5%
AG. NAC. DE SAÚDE SUPLEMENTAR	102,58	107,29	130,52	128,68	25,4%	19,9%	-1,4%
FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	38.834,33	43.263,91	46.981,28	52.607,98	35,5%	21,6%	12,0%
TOTAL	44.311,10	49.473,14	52.833,40	59.443,20	34,1%	20,2%	12,5%

Fonte: PLN 38/2008-CN; SIAFI; Autorizado 2008 = Lei + Créditos até 15/09/2008

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, há ainda a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS com R\$ 144,17 milhões

Apesar do aumento nominal de aproximadamente R\$ 6,61 bilhões de reais do Ministério da Saúde para 2009, constata-se que a distribuição de dotações não manteve a proporcionalidade encontrada em 2008. De fato, observa-se que os Hospitais que compõem o chamado Grupo Hospitalar Conceição (Hosp. Cristo Redentor, Hosp. Fêmima S.A e Hosp. N. S. Conceição) e a Ag. Nacional de Saúde Suplementar sofreram redução da ordem de R\$ 56,9 milhões em suas dotações, enquanto a Fundação Oswaldo Cruz, a ANVISA e o Fundo Nacional de Saúde absorveram todo o aumento concedido ao Ministério.

Dentre as unidades que tiveram suas dotações ampliadas, merece destaque a Fundação Oswaldo Cruz. O acréscimo de recursos programados para 2009 excede em 112,7% o alocado em 2008, e respectivamente 98,7% e 130,8% o executado em 2007 e 2006.

Deve-se ainda mencionar, pela magnitude dos valores nominais, o acréscimo de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS). Responsável por aproximadamente 88,5% dos recursos do Ministério, para 2009, o FNS sofre acréscimo de 12% em relação ao ano anterior e de 21,6% e 35,5%, em relação a 2007 e 2006, respectivamente.

No tocante às Agências, o maior crescimento observado ocorre na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), cuja dotação proposta supera em 19,5% a autorizada para 2008 e representa acréscimo de 27,1%, em relação àquela executada em 2007.

Com relação às Fundações, a FIOCRUZ experimenta crescimento de 7,2%, enquanto a FUNASA, conforme já mencionado, sofre redução de 23,8% em relação ao autorizado em 2007, equiparando-se a proposta aos valores gastos em 2006.

1.1.2 - Por Grupo de Natureza de Despesa – GND

Examinada a proposta sob a ótica dos grupos de natureza de despesa, conforme apresentado na Tabela III, verifica-se que, com exceção de *Investimentos* e das despesas com *Dívida*, que apresentam decréscimos em suas dotações, em relação ao montante autorizado para 2008, todos os demais grupos apresentam crescimento nominal.

TABELA III
Orçamento por GND - Comparativo 2006 a 2009

Em R\$ milhões

GND	Liq. 2006	Liq. 2007	Autoriza- do 2008	PLOA 2009	% 2009	Variações		
						2009/ 2006	2009/ 2007	2009/ 2008
						(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	7.987,55	8.286,96	9.226,98	11.106,52	18,7%	39,0%	34,0%	20,4%
2 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	87,44	59,31	50,08	32,89	0,1%	-62,4%	-44,5%	-34,3%
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	33.831,35	38.100,88	39.895,03	45.532,38	76,6%	34,6%	19,5%	14,1%
4 INVESTIMENTOS	2.159,42	2.872,15	3.561,99	2.628,11	4,4%	21,7%	-8,5%	-26,2%
5 INVERSOES FINANCEIRAS	35,00	37,45	61,70	103,45	0,2%	195,6%	176,2%	67,7%
6 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	210,34	116,39	37,62	39,85	0,1%	-81,1%	-65,8%	5,9%
TOTAL	44.311,10	49.473,14	52.833,40	59.443,20	100,0%	34,1%	20,2%	12,5%

Fonte: PLN 38/2008-CN; SIAFI; Autorizado 2008 = Lei + Créditos até 15/09/2008;

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, como GND 4, há ainda a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS com R\$ 144,17 milhões

É de se observar que o acréscimo de 12,5% (R\$ 6,61 bilhões) da dotação do Ministério da Saúde, em relação ao valor autorizado para 2008, decorre basicamente do

aumento de despesas com Pessoal e Encargos Sociais de 20,4% (R\$ 1,88 bilhão) e de Outras Despesas Correntes de 14,1% (R\$ 5,64 bilhões), conjugados com a redução de 26,2% em Investimentos (R\$ 0,93 bilhão).

Também é de se notar que, dos R\$ 59,4 bilhões alocados no Ministério da Saúde, cerca de 76,6% (R\$ 45,5 bilhões) encontram-se em “Outras Despesas Correntes”, grupo no qual se concentram os recursos transferidos pela União aos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) para o custeio das ações de assistência médico-hospitalar e de atenção básica à saúde, dentre outras.

1.1.3 - Por Modalidade de Aplicação – MA

Conforme dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (art. 7º, §8º, da Lei nº 11.768/2008), a modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados diretamente, pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, mediante descentralização de crédito orçamentário, por outro órgão ou entidade integrante do Orçamento Fiscal ou do da Seguridade Social, ou indiretamente, mediante transferência financeira, por outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades ou por entidades privadas sem fins lucrativos.

Como evidenciado na Tabela IV, é notória a concentração de recursos nas modalidades referentes a transferências a Estados (38,6%), a Municípios (26,1%) e a Aplicações Diretas (32,6%), que conjuntamente respondem por 97,4% do total de recursos do Setor. Deve-se ressaltar que o incremento contínuo de transferências federais coaduna-se com a política de descentralização da gestão pública do setor (art. 198, I, da Constituição).

TABELA IV
Orçamento por Modalidade de Aplicação - Comparativo 2006 a 2009

Em R\$ milhões

Modalidade de Aplicação	Liq. 2006	Liq. 2007	Autorizado 2008	PLOA 2009	(% 2009)	Variações		
						2009/ 2006	2009/ 2007	2009/ 2008
						(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
(A)	(B)	(C)	(D)					
20 - TRANSF. A UNIÃO	0,00	0,00	4,20	1,30	0,0%	-	-	-69,0%
30 - TRANSF. A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	10.585,91	11.458,34	12.291,81	22.974,69	38,6%	117,0%	100,5%	86,9%
40 - TRANSF. A MUNICÍPIOS	16.924,54	20.766,02	21.230,67	15.516,82	26,1%	-8,3%	-25,3%	-26,9%
50 - TRANSF. A INST. PRIVADAS	489,12	553,64	552,57	113,77	0,2%	-76,7%	-79,5%	-79,4%
70 - TRANSF. INST. MULTIGOV. NA	0,00	1,00	33,91	0,00	0,0%	-	-	-

71 - TRANSFERENCIAS A CONSORCIOS PUBLICOS	0,45	0,00	0,00	0,00	0,0%	-	-	-
80 - TRANSFERENCIAS AO EXTERIOR	703,69	563,31	460,05	328,73	0,6%	-53,3%	-41,6%	-28,5%
90 - APLIC. DIRETAS	14.762,99	15.335,01	17.360,61	19.390,77	32,6%	31,3%	26,4%	11,7%
91 - APLICACOES DIRETAS - OPER. INTRA-ORCAMENTARIAS	844,39	795,81	890,70	1.117,12	1,9%	32,3%	40,4%	25,4%
Demais	0,00	0,00	8,89	0,00		-	-	-
TOTAL	44.311,10	49.473,14	52.833,40	59.443,20	100,0%	34,1%	20,2%	12,5%

Fonte: PLN 38/2008-CN; SIAFI; Autorizado 2008 = Lei + Créditos até 15/09/2008.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, como MA 90, há ainda R\$ 144,17 milhões da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.

1.1.4 - Por Fonte de Recursos

Em relação às fontes de financiamento, a proposta apresenta a distribuição mostrada na Tabela V. Verifica-se que a Contribuição Social sobre Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLL) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – (COFINS) são as principais fontes de financiamento do Órgão, respondendo por 91,8% do total dos recursos.

Tabela V
Orçamento por Fonte de Financiamento - Comparativo 2006 a 2009

Valores em milhões de R\$

Fonte	Liq. 2006	Liq. 2007	Autorizado 2008	PLOA 2009	2009	Variações		
						2009/2006	2009/2007	2009/2008
						(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
(A)	(B)	(C)	(D)					
100-300 - RECURSOS ORDINARIOS	3.163,10	2.577,07	10.237,09	172,97	0,3%	-94,5%	-93,3%	-98,3%
150-250 - RECURSOS PRÓPRIOS NÃO-FINANCEIROS	1.351,80	1.824,62	1.798,08	2.451,61	4,1%	81,4%	34,4%	36,3%
151-251 - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO DAS PESSOAS JURÍDICAS	17.870,97	19.137,78	20.975,57	31.011,81	52,2%	73,5%	62,0%	47,8%
153-353 - CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - COFINS	5.990,90	7.629,16	17.483,37	23.531,15	39,6%	292,8%	208,4%	34,6%
155-355 - CONTRIB. PROVISORIA S/MOVIMENTACAO FINANCEIRA	14.335,82	15.241,97	540,77	0,00	0,0%	-	-	-
118 - CONTRIBUIÇÕES SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	0,00	0,00	0,00	5,32	0,0%	-	-	-
148 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	183,07	65,98	87,26	109,09	0,2%	-40,4%	65,3%	25,0%
149 - OPERACOES DE CREDITO EXTERNAS - BENS/SERVICOS	0,00	7,13	0,00	0,00	0,0%	-	-	-
156 - CONTRIB. SERVIDOR P/ O PLANO DE SEGUR. SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	436,35	445,04	424,41	568,74	1,0%	30,3%	27,8%	34,0%
169 - CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA O PLANO DE SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO	715,02	620,94	787,87	1.067,27	1,8%	49,3%	71,9%	35,5%
179 - FUNDO DE COMBATE A ERRADICACAO DA POBREZA	0,00	1.500,00	0,00	0,00	0,0%	-	-	-

Fonte	Liq. 2006	Liq. 2007	Autorizado 2008	PLOA 2009	2009	Variações		
						2009/2006	2009/2007	2009/2008
	(A)	(B)	(C)	(D)	(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)	
Outras Fontes	264,07	423,44	498,98	525,23	0,9%	98,9%	24,0%	5,3%
TOTAL	44.311,10	49.473,14	52.833,40	59.443,20	100,0%	34,1%	20,2%	12,5%

Fonte: PLN 38/2008-CN; SIAFI; Autorizado 2008 = Lei + Créditos até 15/09/2008.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, com fonte "495 - Recursos do Orçamento de Investimento", há ainda R\$ 144,17 milhões da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS.

Como se pode perceber, com o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), os recursos necessários para cumprimento do piso da saúde passaram a ser supridos por recursos oriundos da Contribuição Social sobre Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLL) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - (COFINS). Tais contribuições financiam indistintamente ações do Orçamento da Seguridade Social, em que se inserem a Saúde, Previdência e Assistência Social.

1.1.5 - Por Programa e Ação

A Tabela VI mostra os principais programas finalísticos do Ministério da Saúde, por volume de recursos, comparando os valores propostos para 2009 com os liquidados em 2006 e 2007, e os autorizados para 2008.

TABELA VI
Orçamento dos Principais Programas - Comparativo 2006 a 2009

Em R\$ milhões

Cód. Progr.	Programa	Liq. 2006	Liq. 2007	Aut. 2008	PLOA 2009	Variações		
						2009/2006	2009/2007	2009/2008
		(A)	(B)	(C)	(D)	(D)/(A)	(D)/(B)	(D)/(C)
0016	GESTÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE	202,33	193,32	499,48	701,19	246,6%	262,7%	40,4%
0122	SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA E ESGOTO (antigo SANEAMENTO AMBIENTAL URBANO)	902,48	1.228,31	845,04	752,73	-16,6%	-38,7%	-10,9%
0150	PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS (antigo IDENTIDADE ÉTNICA E PATRIMONIO CULTURAL DOS POVOS INDÍGENAS)	295,02	326,67	277,05	385,08	30,5%	17,9%	39,0%
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	5.004,36	5.155,19	5.622,44	6.989,92	39,7%	35,6%	24,3%
0901	OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	172,93	80,48	88,69	100,23	-42,0%	24,5%	13,0%
0906	OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÕES)	297,78	175,05	87,70	71,77	-75,9%	-59,0%	-18,2%
0909	OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	35,00	36,60	37,70	103,45	195,6%	182,7%	174,4%
1185	REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA SAÚDE SUPLEMENTAR (antigo ASSISTENCIA SUPLEMENTAR A SAÚDE)	102,58	107,29	130,46	128,61	25,4%	19,9%	-1,4%
1201	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO	209,95	229,38	320,35	471,45	124,6%	105,5%	47,2%

Cód. Progr.	Programa	Liq. 2006	Liq. 2007	Aut. 2008	PLOA 2009	Variações		
						2009/ 2006	2009/ 2007	2009/ 2008
						(A)	(B)	(C)
	COMPLEXO DA SAÚDE							
1214	ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE	6.234,97	7.380,73	8.167,92	9.090,88	45,8%	23,2%	11,3%
1220	ASSISTÊNCIA AMBULATORIAL E HOSPITALAR ESPECIALIZADA	19.431,52	22.160,48	24.556,52	26.308,75	35,4%	18,7%	7,1%
1287	SANEAMENTO RURAL	187,65	259,18	342,91	316,60	68,7%	22,2%	-7,7%
1289	VIGILÂNCIA E PREVENÇÃO DE RISCOS DECORRENTES DA PRODUÇÃO E DO CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS (antigo VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PRODUTOS, SERVIÇOS E AMBIENTES)	249,57	237,93	245,13	299,76	20,1%	26,0%	22,3%
1291	SEGURANÇA TRANSFUSIONAL E QUALIDADE DO SANGUE E HEMODERIVADOS	294,41	248,87	287,80	388,79	32,1%	56,2%	35,1%
1293	ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS	2.561,81	3.349,75	4.467,38	5.129,00	100,2%	53,1%	14,8%
1312	PROMOÇÃO DA CAPACIDADE RESOLUTIVA E DA HUMANIZAÇÃO NA ATENÇÃO À SAÚDE (antigo ATENÇÃO À SAÚDE DE POPULAÇÕES ESTRATÉGICAS E EM SITUAÇÕES ESPECIAIS DE AGRAVOS)	76,97	75,76	56,76	65,51	-14,9%	-13,5%	15,4%
1436	APERFEIÇOAMENTO DO TRABALHO E DA EDUCAÇÃO NA SAÚDE	0,00	0,00	384,18	522,96	0,0%	-	36,1%
1444	VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E CONTROLE DE DOENÇAS E AGRAVOS	3.569,67	3.162,54	2.334,44	2.853,02	-20,1%	-9,8%	22,2%
8007	RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS	49,27	23,75	35,14	41,00	-16,8%	72,6%	16,7%
	DEMAIS	4.432,84	4.433,49	4.432,84	4.433,82	0,0%	0,0%	0,0%
	Total	44.311,10	49.473,14	52.833,40	59.443,20	34,1%	20,2%	12,5%

Fonte: PLN 38/2008-CN; Autorizado 2008 = Lei + Créditos até 15/09/2008.

Obs: No Orçamento de Investimentos do PLOA 2009, há ainda R\$ 144,17 milhões da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS distribuídos nos programas 0807 (R\$ 1,085 milhão); 1291 (R\$ 136,41 milhões) e 1201 (R\$ 6,67 milhões).

Verifica-se que a maior parte dos dispêndios do Ministério da Saúde ocorre em *Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada*. Os R\$ 26,31 bilhões previstos nessa programação para 2009 registram acréscimo de 7,1% em relação ao valor autorizado para 2008 e 18,7% em relação aos gastos de 2007. Desse total, cerca de R\$ 223,5 milhões foram destinados aos serviços de atenção às urgências e emergências na rede hospitalar; R\$ 545,7 milhões, à manutenção do contrato de gestão com o Serviço Social Autônomo das Pioneiras Sociais (Rede Sarah); e R\$ 23 bilhões, ao pagamento dos procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar (MAC).

O programa Atenção Básica em Saúde, que congrega os recursos destinados a financiar as ações de expansão e consolidação da saúde da família e dos agentes comunitários de saúde em todos os municípios brasileiros, detém cerca de R\$ 9,1 bilhões, apresentando crescimento nominal de 11,3%, em relação à dotação autorizada para 2008, e de 23,2%, em relação aos gastos de 2007. Quase todos os recursos desse

programa integram o Piso de Atenção Básica – PAB, sendo R\$ 3,4 bilhões destinados à parte fixa e R\$ 5,2 bilhões, à parte variável (saúde da família) do referido Piso².

Para o programa *Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos*, a proposta prevê R\$ 5,1 bilhões, o que representa crescimento nominal de 14,8% e 53,1%, em relação a 2008 e 2007, respectivamente. As principais ações desse programa, em termos de volume de recursos, são: *Apoio para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais* (R\$ 2,3 bilhão); *Atendimento à População com Medicamentos para Portadores de HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis* (R\$ 1,1 bilhão); *Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde* (R\$ 955,0 milhões) e *Manutenção e Funcionamento das Farmácias Populares* (R\$ 577,0 milhões).

No que tange à área de saneamento, a proposta apresentou decréscimo em relação ao autorizado para 2008 nos programas “*Serviços Urbanos de Água e Esgoto*”, onde foi prevista a aplicação de R\$ 752,7 milhões em 2009 (10,9% de decréscimo em relação a 2008) e *Saneamento Rural* com R\$ 316,6 milhões (7,7% inferior ao autorizado para 2008). Já no tocante a “*Resíduos Sólidos Urbanos*”, a proposta para 2009 é 16,7% superior ao autorizado para 2008, com R\$ 41,0 milhões.

2 - Orçamento de Investimento

A Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 10.972, de 2 de dezembro de 2004, constitui a única unidade orçamentária que integra o Orçamento de Investimento do Ministério da Saúde. A proposta encaminhada pelo Poder Executivo prevê no Orçamento de Investimento R\$ 144,17 milhões para serem aplicados basicamente na implantação da fábrica de hemoderivados e biotecnologia (R\$ 135,93 milhões) e no aperfeiçoamento e inovação em hemoderivados e em biotecnologia (R\$ 6,67 milhões).

² O PAB, implantado a partir de 1998, tem contribuído sobremaneira no processo da efetiva municipalização das ações e serviços de saúde e no aumento da equidade na alocação dos recursos. Compõem-se de uma parte fixa e de partes variáveis. A parte fixa corresponde a um valor por habitante, que varia de acordo com a capacidade de absorção de cada município no desenvolvimento de ações e serviços de saúde. As partes variáveis correspondem a incentivos financeiros destinados a ações estratégicas para a organização da atenção básica à saúde. As principais ações pertinentes ao programa “*Atenção Básica em Saúde*” são: “*8577 – Piso de Atenção Básica Fixo*”, “*20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família*” e “*8581 – Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde*”.

TABELA VII
Orçamento de Investimentos por Unidade Orçamentária, Função e Subfunção
- Comparativo 2006 a 2009 -

Valores em milhões de R\$

Cód. UO	UO	Função	Cód. Subfunção	Subfunção	Liq. 2006	Liq. 2007	Aut. 2008	PL 2009	% 2009
36215	HEMOBRÁS	10	122	ADMINISTRAÇÃO GERAL	0,00	0,00	0,00	0,44	0,3%
			126	TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,65	0,4%
			303	SUPORTE PROFILÁTICO TERAPÊUTICO E	0,00	0,00	0,00	136,41	94,6%
			572	DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E ENGENHARIA	0,00	0,00	0,00	6,67	4,6%
Total					0,00	0,00	0,00	144,17	100,0%

Fonte: PLN 38/2008-CN; Autorizado 2008 = Lei + Créditos até 15/09/2008

TABELA VIII
Orçamento de Investimentos por Programa e Ação (PLOA 2009)

Valores em milhões de R\$

Cód. Progr	Programa	Cód. Ação	Ação	PL 2009	% 2009
0807	INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS EM INFRA-ESTRUTURA DE APOIO	4102	MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS MÓVEIS, VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	0,44	0,3%
		4103	MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ATIVOS DE INFORMÁTICA, INFORMAÇÃO E TELEPROCESSAMENTO	0,65	0,4%
1201	CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NO COMPLEXO DA SAÚDE	8641	APERFEIÇOAMENTO E INOVAÇÃO EM HEMODERIVADOS E EM BIOTECNOLOGIA	6,67	4,6%
1291	SEGURANÇA TRANSFUSIONAL E QUALIDADE DO SANGUE E HEMODERIVADOS	1G99	IMPLANTAÇÃO DO LABORATÓRIO PARA PRODUÇÃO DE HEMODERIVADOS, HEMOCOMPONENTES E BIOTECNOLOGIA	0,48	0,3%
		1H00	IMPLANTAÇÃO DA FÁBRICA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA	135,93	94,3%
Total				144,17	100,0%

Fonte: PLN 38/2008-CN;

3 - Piso de Aplicação em Saúde

3.1 - Considerações Iniciais

Segundo a Emenda Constitucional nº 29, de 2000 (EC nº 29/2000), a aplicação mínima em *ações e serviços públicos de saúde* deveria estar, desde 2005, sob a égide da lei complementar de que trata o art. 198, §3º da Constituição Federal.

A não aprovação dessa lei até o momento mantém vigendo as regras transitórias estabelecidas para os exercícios de 2001 a 2004,³ consoante a qual os gastos federais com tais ações e serviços devem crescer anualmente de acordo com a evolução da variação nominal do Produto Interno Bruto.

A ausência da referida lei também convalida a definição de *ações e serviços públicos de saúde* ditada por sucessivas LDO's, pela qual tais ações e serviços

³ O art. 77 do ADCT: "Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: I - no caso da União: a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento; b) do ano 2001 a 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB."

compreenderiam “a totalidade da dotação do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza”.

3.2 – Análise da Proposta

Os R\$ 54.75 bilhões consignados no PLOA 2009 para financiar ações e serviços públicos de saúde, à luz das normas vigentes, atende à determinação constitucional.

A aferição do valor mínimo a ser aplicado em saúde está condicionada a duas variáveis: base de cálculo (piso do ano anterior ou valor aplicado, se maior que o piso)⁴ e fator de correção (variação nominal do PIB do ano anterior). Dessa forma, a apuração do valor mínimo a ser aplicado em 2009 depende do piso calculado para 2008 e da variação nominal do PIB de 2008 em relação ao PIB de 2007.

Mantido o conceito da “base móvel” contida na Decisão nº 143/2002 do TCU, pelo qual o valor despendido (empenhado) em um ano se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do ano subsequente, e considerando uma aplicação em saúde no exercício de 2008 próxima ao mínimo constitucional estabelecido – estimado em cerca de R\$ 48,6 bilhões –, constata-se que os R\$ 54,7 bilhões da proposta atendem ao preceito constitucional, conforme mostrado na Tabela IX.

TABELA IX
AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE DE 2006 A 2009

Valores em R\$ milhões

Ministério da Saúde (Ações e serviços públicos de saúde)	Exercícios			PLOA
	2006	2007	2008	2009
Gastos c/ ações e serviços de saúde (a)	40.746,2	44.297,8	48.586,9	54.751,0
Variação nominal do PIB, do ano anterior (b)		108,65%	109,68%	112,67%
Piso de aplicação calculado para o ano (c) = (a)*(b)	40.716,2	44.269,9	48.586,9	54.742,4
Diferença (d) = (a) - (c)	29,9	27,9	0,0	8,6

Obs: **(a)** Exercícios de 2006 e 2007 = valores Empenhados; 2008 = valor mínimo calculado para o ano; e 2009 = PLOA 2009 ; **(b)** Variação nominal do PIB do ano anterior (PIB em R\$ milhões: ano de 2005= R\$ 2.147.239,0; de 2006=R\$2.332.935,5; de 2007=R\$ 2.558.821,3; e de 2008=R\$ 2.883.000,0); **(c)** piso de aplicação calculado.

Mario L. G. de Souza
Consultoria da CD

Luiz Fernando Mello Perezino
Consultoria do SF

⁴ Conforme Decisão nº 143/2002 do TCU, pelo qual o valor despendido (empenhado) no exercício se incorpora à base de cálculo do piso de aplicação do exercício subsequente e a variação nominal do PIB refere-se aos dois exercícios financeiros anteriores.